



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría  
General

Secretaría  
de Descentralización



# Propuesta de PLAN NACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN (2012-2016)

Documento para Consulta Nacional



Secretaría de Descentralización  
PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

Propuesta de  
PLAN NACIONAL DE  
REGIONALIZACIÓN Y  
DESCENTRALIZACIÓN  
(2012-2016)

## INTRODUCCIÓN

La Secretaría de Descentralización ha cumplido con el Programa de Gobierno presentado por el Gabinete Lerner al Congreso de la República y aprobado por el Pleno en agosto del 2011, el cual en su Quinta Política impulsa “Grandes regiones territoriales para el desarrollo”; de esta manera se propone elaborar y someter a debate el Plan Nacional de Descentralización y Regionalización 2012 – 2016 (PNDR).

La Secretaría de Descentralización asume el reto de iniciar una nueva etapa en el proceso de descentralización, la cual apunta a potenciar los territorios, a proponer una nueva gestión pública descentralizada y por resultados para el desarrollo, así como fortalecer las instancias de gobierno subnacionales y su articulación con el gobierno nacional.

El Plan Nacional de Descentralización y Regionalización constituye propuesta medular de la Secretaría de Descentralización, que se formaliza en el presente documento y es el resultado del trabajo colaborativo del Equipo de Trabajo y Asistencia Técnica, así como del valioso, plural e independiente aporte del Equipo Consultivo del Plan y amigos que aportaron sus propuestas.

### **Secretario de Descentralización**

Manuel Dammert Ego Aguirre

### **Equipo de Trabajo Técnico**

#### **Jefe de la Oficina de Transferencia de Competencias, Monitoreo y Evaluación**

Juan Cerna Dorregaray

#### **Jefe de la Oficina de Desarrollo de Capacidades Regionales y Municipales y Articulación Intergubernamental**

Olga Lozano Cortijo

#### **Jefe de la Oficina de Gestión de Inversiones**

Julio López Mas

### **Equipo de Asistencia Técnica**

Jorge Luis Chumpitaz Panta

José Carlos Vera Cubas

Jorge Raúl Pizarro Pacheco

José Luis Montalvo Mejía

Betty Vera Falconí

Hildebrando Castro-Pozo Díaz

Juan Manuel Delgado Estrada

Alice Vega Salas

Oriele Manrique Campos

Magaly Voto-Bernales Holguín

Mixi Giovanna Martínez Quevedo

### **Equipo Consultivo del Plan**

Jorge Aragón Trelles, Roberto Arroyo Hurtado, Miguel Ángel Beretta Cisneros, Edmundo Beteta Obberos, José Luis Capella Vargas, Ángel Delgado Silva, Teresa de Jesús Documet Mafaldo, Julio Díaz Palacios, Luisa Galarza Lucich, José Godos Curay, Juan de Dios Guevara Campoy, Jhonny Jaramillo Chávez, Ramiro Patiño Ramírez, Manuel Piqueras Luna, Miguel Rodríguez Albán, Daniel Torres Zúñiga, Mercedes Ubillus Cervantes, Álvaro Ugarte Ubilla y Guisela Valdivia Mosqueira.

## PRESENTACIÓN

La Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, como órgano articulador de la política general del Gobierno Nacional en las relaciones intergubernamentales descentralizadas con los gobiernos y sociedades regionales y locales, tiene la labor de promover, coordinar y difundir las diversas políticas y líneas generales que, en diálogo y concertación permanente, se establecen entre las distintas instancias de gobierno. La descentralización debe ser una política de Estado fundamental, ya que es una de las reformas más importantes y necesarias, dado que nuestra nación se ha configurado a través de su historia bajo profundos desequilibrios sociales y desigualdades territoriales, enmarcados dentro de un territorio rico y complejo, trabado en sus potencialidades por el centralismo persistente.

En este sentido, la Secretaría de Descentralización ha cumplido con el Programa de Gobierno presentado por el Gabinete presidido por Salomón Lerner al Congreso de la República, y aprobado en el pleno congresal en agosto de 2011, el cual señala como Quinta Política de Estado, el objetivo necesario de impulsar “grandes regiones territoriales para el desarrollo”, siendo una de sus metas “elaborar y someter a debate el nuevo Plan Nacional de Descentralización y Regionalización 2012-2016 (PNDR).

Asumido el reto, la Secretaría de Descentralización inicia una nueva etapa en el proceso de descentralización, etapa que apunta mejorar las políticas ya implementadas, a proponer una nueva gestión pública descentralizada y por resultados para el desarrollo, así como fortalecer las instancias de gobierno subnacionales y su articulación con el gobierno nacional. Esta nueva etapa se caracteriza por un enfoque basado en el territorio nacional, articulando gestión, potencialidades y participación ciudadana. Bajo esta perspectiva, el territorio se convierte en el orientador de la política pública concertada, dado que sólo es posible un verdadero desarrollo bajo un crecimiento con inclusión social, que parta del capital sinérgico propio de los territorios y su articulación local-global.

Superar el hipercentralismo requiere que la propuesta del nuevo Plan Nacional de Descentralización y Regionalización 2012-2016, se sustente en un cambio de forma de la gestión del territorio, superando la fragmentación generada por el centralismo histórico, proyectando hacia el futuro la propuesta de un país más integrado y fortalecido, posicionado estratégicamente en Sudamérica y el Mundo.

La propuesta del nuevo Plan se convierte así en el instrumento técnico-político de la Reforma Descentralista. Dicha propuesta, sujeta a consulta ciudadana desde enero de 2012, tiene como principales objetivos: fortalecer a los gobiernos regionales y municipales, desconcentrando competencias, capacitando a sus funcionarios y asociándolos para el desarrollo, para así generar una nación más integrada, mejor representada y empoderada; promover el encuentro del Estado con el Perú rural y amazónico, que al desarrollar una política de fortalecimiento de los gobiernos locales logre revalorar nuestra pluriculturalidad; promover una nueva relación ciudadano-Estado-territorio, fortaleciendo las articulaciones entre el gobierno nacional, los gobiernos descentralizados y otras instancias de representación de la sociedad civil, para generar políticas territoriales sustentadas en el diálogo y la concertación.

Para la elaboración del PNDR se ha seguido un proceso participativo, de diálogos y estudios especializados. Se constituyó un Equipo de Trabajo Técnico de la Secretaría de Descentralización, incluyendo las diversas líneas de actividad trabajadas por las oficinas integrantes de la Secretaría en los temas ejes de las propuestas del nuevo Plan.

Se reactivaron, reinstalaron y conformaron, respectivamente, las Juntas de Coordinación Interegional del Norte (Internor), Centro Sur, Amazonía, Macrosur y Litoral Central. Se han celebrado múltiples

reuniones con las municipalidades, en especial con sus asociaciones representativas, AMPE y REMURPE. Tras ocho años de postergación, se ha reconocido las 1,303 municipalidades rurales, aprobándose el listado con el DS 090-2011-PCM publicado el 3 de diciembre de 2011, que fue previamente presentado y concordado con las municipalidades distritales reunidas en un evento convocado por el Congreso Nacional. Asimismo, se ha impulsado la formación extendida de Mancomunidades, registrándose 114 en la actualidad, incorporando sus experiencias de asociatividad en el PNDR.

En este proceso se convocó a 19 consultores de diversas partes del país para desarrollar estudios especializados, que han aportado en diversos aspectos claves a la propuesta del plan. Con ellos se ha realizado un trabajo de seminario permanente, intercambiando ideas de los avances de estudios e incluyendo reuniones quincenales sobre temas ejes.

También se han realizado reuniones con la Comisión de Descentralización del Congreso de la República, participando conjuntamente en diversos eventos sobre descentralización.

En esta línea, también se han realizado reuniones con los diversos organismos de la cooperación internacional especializada en el tema de descentralización, recabando aportes sustantivos de los aportes teóricos y experiencias ya promovidas.

En el marco de estos esfuerzos, la Secretaría organizó el Seminario Internacional *“Descentralización y territorio: desafíos para la ciudadanía”* llevado a cabo en las instalaciones del Centro de convenciones del Colegio Médico de Lima los días 5 y 6 de diciembre del presente año. En este evento destacaron la participación de especialistas internacionales y nacionales de primer nivel, funcionarios y autoridades nacionales. Dieron aportes sustantivos analistas como Fernando Carrión (Ecuador), Carlos Hugo Molina (Bolivia), Francisco Albuquerque (España), Claudia Serrano (Chile), Carlos Sandoval (ILPES-Chile), Volkmark Blum (Alemania).

En siete mesas temáticas se debatieron y alcanzaron aportes, con la participación de más de 1,000 personas inscritas de todas las zonas del país, con la presencia activa de los Gobiernos Regionales y Municipales, de Mancomunidades, especialistas y funcionarios públicos, de Organizaciones no Gubernamentales, empresarios, universitarios y líderes sociales. Asimismo, se realizó una reunión entre el Presidente del Consejo de Ministros, Salomón Lerner y los Presidentes de los Gobiernos Regionales, en el cual el Premier informó de la convocatoria a la instalación del Consejo de Coordinación Intergubernamental para el 26 de enero de 2012 y se concordó una reunión previa el 25 de enero para tratar sobre descentralización fiscal y canon. Se realizó, asimismo, la sesión final de los talleres técnicos iniciados por las Juntas de Coordinación Interregional, movilizand o a 250 técnicos de planeamiento, gestión de inversiones e infraestructura de los Gobiernos Regionales de todo el país, validando la metodología multicriterio elaborada por la SD-PCM, para la priorización de proyectos de inversión y articulación en espacios territoriales.

Este amplio proceso ha permitido a la Secretaría de Descentralización culminar con la elaboración de la propuesta del Plan Nacional de Descentralización y Regionalización 2012-2016, que debe ser sometido a consulta nacional el primer semestre del 2012, y presentado a la reunión del 26 de enero del próximo año en el Consejo de Coordinación Intergubernamental.

El PNDR 2012-2016 desarrolla la propuesta de Reforma Descentralista en los siguientes capítulos, que han sido reunidos en la propuesta general, tomando en cuenta los estudios y perspectivas diversas presentadas a lo largo del proceso. La formalización e integración de los diversos estudios es responsabilidad del Equipo Técnico de la SD de la PCM, a cargo del Secretario de Descentralización.

- I. Contexto general.
- II. Enfoque territorial de la descentralización.
- III. Sistema urbano regional.
- IV. Planeamiento territorial de la nación.
- V. Estrategia de estado unitario y descentralizado.
- VI. Dimensiones y políticas de la reforma.

- VII. Gestiones innovativas del territorio: Juntas de Coordinación Interregional, mancomunidades, redes urbanas-rurales de asociatividad.
- VIII. La regionalización.
- IX. Conducción intergubernamental de la descentralización.

La Secretaría de Descentralización de la PCM por Resolución N° 577-2011-PCM-SD, de 12 de diciembre de 2011, ha declarado conforme la propuesta del nuevo Plan Nacional de Descentralización y Regionalización 2012-2016 (PNDR) y su proceso de consulta nacional, remitiendo el Informe a la Presidencia del Consejo de Ministros para su difusión a la ciudadanía y entidades competentes, el mismo que incluye al Consejo de Coordinación Intergubernamental, lo que dará curso a la consulta aprobada en agosto de 2011.

**Manuel Dammert Ego Aguirre**  
**Secretario de Descentralización**  
**Presidencia del Consejo de Ministros**



## Indice

|  |    |
|--|----|
| INTRODUCCIÓN .....   | 4  |
| PRESENTACIÓN .....   | 5  |
| INDICE .....   | 9  |
| 1. Primera Parte - CONTEXTO GENERAL.....   | 16 |
| 1.1. El Contexto General .....   | 16 |
| 2. Segunda Parte - ENFOQUE TERRITORIAL .....   | 20 |
| 2.1. ENFOQUE TERRITORIAL .....   | 20 |
| 2.2. Territorios, Territorialidad .....  | 20 |
| 2.2.1. Coyuntura Estratégica Peruana: Cuarta Reestructuración Territorial .....  | 21 |
| 2.2.2. Los Desafíos Territoriales de la Nación en el Siglo XXI.....  | 24 |
| 2.2.3. Imperativos globales en cambios territoriales de la nación .....  | 24 |
| 2.2.4. Determinantes nacionales .....  | 25 |
| 2.2.5. Potencialidades (hechos portadores de futuro) para opciones. ....   | 25 |
| 2.2.6. Políticas Públicas en las Opciones Estratégicas Nacionales.....   | 27 |
| 3. Tercera Parte - SISTEMAS URBANO-REGIONALES EN EL PROCESO DE<br>DESCENTRALIZACIÓN: DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS.....         | 28 |
| 3.1. Diagnóstico sobre la situación actual del sistema de ciudades en el Perú.....   | 28 |
| 3.1.1. Antecedentes .....  | 28 |
| 3.1.2. Evolución de la distribución espacial de las ciudades .....   | 29 |
| 3.1.3. Proceso de Urbanización .....   | 30 |
| 3.1.4. Análisis de la Estructura Urbana .....  | 37 |
| 3.1.5. Tamaño Poblacional de las ciudades en el país .....   | 39 |
| 3.1.6. Importancia Jerárquica de las ciudades por regiones naturales .....   | 41 |
| 3.1.7. Funciones de las ciudades.....  | 43 |
| 3.1.8. Funciones por tipo de ciudad .....  | 43 |
| 3.1.9. Funciones según Rangos.....   | 45 |
| 3.1.9.1. Sistema de ciudades .....   | 47 |
| 3.1.9.2. Sistemas Macro .....  | 47 |
| 3.1.10. Población urbano rural por departamentos .....   | 49 |
| 3.2. Potencialidades de desarrollo de las principales ciudades en vinculación con sus respectivos espacios regionales..... | 50 |
| 3.2.1. Vocación productiva v potencial del país.....   | 50 |
| 3.2.2. Biomas y Ecorregiones .....   | 52 |
| 3.2.2.1. Biomas .....  | 52 |
| 3.2.2.2. Ecorregiones .....  | 53 |
| 3.2.2.3. Recursos Pesqueros .....  | 55 |
| 3.2.2.4. Áreas Naturales Protegidas .....  | 57 |
| 3.2.3. Principales Actividades económicas de los departamentos .....   | 58 |
| 3.2.3.1. Con respecto al PBI .....   | 58 |
| 3.2.4. Caracterización de la producción por departamentos .....  | 62 |
| 3.2.4.1. La producción nacional del sector agropecuario. ....  | 63 |
| 3.2.4.2. Actividad Pesquera .....  | 63 |



|           |  |            |
|-----------|--|------------|
| 3.2.4.3.  | Sector Manufactura.....  | 64         |
| 3.2.4.4.  | Sector Minería e Hidrocarburos .....   | 64         |
| 3.2.4.5.  | Subsector Minería .....  | 64         |
| 3.2.4.6.  | Subsector Hidrocarburos.....   | 64         |
| 3.2.4.7.  | Localización de Principales cultivos por departamentos .....   | 65         |
| 3.2.4.8.  | Productos orgánicos .....  | 69         |
| 3.2.4.9.  | Actividades Comerciales .....  | 71         |
| 3.2.4.10. | Nodos de producción, consumo y distribución.....   | 72         |
| 3.2.5.    | Infraestructuras .....   | 73         |
| 3.2.5.1.  | Infraestructura de Transporte y corredores logísticos en el país .....   | 73         |
| 3.2.5.2.  | Energía .....  | 78         |
| 3.3.      | Características del sistema urbano en el largo plazo con jerarquías y funciones articuladas a estrategias de desarrollo nacional, regional e internacional ..... | 80         |
| 3.3.1.    | Nuevas tendencias y escenarios .....   | 80         |
| 3.3.2.    | El Sistema Urbano a Largo Plazo en el Perú.....  | 82         |
| 3.3.3.    | Características del crecimiento de las ciudades al 2021 .....  | 87         |
| 3.3.4.    | Articulación de espacios .....   | 89         |
| 3.3.5.    | Funciones que presentarían las ciudades a largo plazo .....  | 89         |
| 4.        | <b>CUARTA PARTE - PLANEAMIENTO DEL DESARROLLO TERRITORIAL DE LA NACIÓN.....</b>  | <b>91</b>  |
| 4.1.      | Mapa 1. Ejes Nacionales de Integración y Desarrollo Descentralizado (ENIDD).....   | 92         |
| 4.2.      | Mapa 2. Cambio Climático: Calentamiento y restricción hídrica .....  | 92         |
| 4.3.      | Mapa 3. Guardianes de Altas Montañas.....  | 93         |
| 4.4.      | Mapa 4. Mar de Vida .....  | 95         |
| 4.5.      | Mapa 5. Amazonia Biodiversa .....  | 96         |
| 4.6.      | Mapa 6. Territorios comunales de ocupación dispersa .....  | 97         |
| 4.7.      | Mapa 7. Sistemas de Ciudades .....   | 98         |
| 4.8.      | Mapa 8. Logística, Ciudades, Infraestructuras .....  | 98         |
| 4.9.      | Mapa 9. Integración Suramericana.....  | 99         |
| 4.10.     | Mapa 10. Brechas territoriales de desigualdad .....  | 100        |
| 4.11.     | Mapa 11. Municipalidades Urbanas y Rurales.....  | 100        |
| 4.12.     | Mapa 12. Alcance Efectivo Fondo del Estado FONIPREL.....   | 101        |
| 4.13.     | Mapa 13. Prospectiva territorial.....  | 102        |
| 5.        | <b>QUINTA PARTE - ESTRATEGIA DEL ESTADO UNITARIO Y DESCENTRALIZADO CON LA REFORMA DESCENTRALISTA.....</b>  | <b>103</b> |
| 5.1.      | El Estado y su modernización .....   | 103        |
| 5.2.      | Perú: Estado Nación, inclusivo y de ciudadanos .....   | 103        |
| 5.3.      | “La visión del Estado al 2021: ejes y políticas de la reforma” .....   | 104        |
| 5.4.      | Reformas burocráticas y neoliberal del Estado en el Perú. ....   | 109        |
| 5.5.      | Estado actual de la descentralización y la Reforma de 2001 en su tercera etapa.....  | 111        |
| 5.5.1.    | Antecedente inmediato: Reforma (1979-2002) .....   | 111        |
| 5.5.2.    | La Actual Reforma en marcha: dos primeras etapas .....   | 111        |
| 5.5.3.    | Tercera etapa actual (2011-2016).....  | 112        |
| 5.6.      | La descentralización: vía ciudadana de reforma del Estado .....  | 114        |
| 5.6.1.    | Valores Públicos para afirmar la responsabilidad del Estado en el desarrollo descentralizado .....   | 114        |
| 5.6.2.    | Políticas Públicas .....   | 115        |

|          |  |            |
|----------|--|------------|
| 5.7.     | Objetivos de la reforma descentralista (2012-2016).....  | 119        |
| 5.7.1.   | Diseño Institucional .....   | 122        |
| 6.       | <b>SEXTA PARTE - LAS DIMENSIONES Y POLITICAS DE LA DESCENTRALIZACION.....</b>  | <b>125</b> |
| 6.1.     | Marco Normativo .....  | 125        |
| 6.1.1.   | Los avances y límites de la descentralización en los objetivos políticos. ....   | 127        |
| 6.1.2.   | Síntesis.....  | 127        |
| 6.1.3.   | Unidad y eficiencia del Estado, en base a la distribución ordenada de competencias y funciones, las relaciones entre niveles de gobierno y entre niveles de administración estatal. .... | 128        |
| 6.1.4.   | Fortalecimiento de la representación política y la intermediación hacia el gobierno nacional, gobiernos regionales y locales, elegidos democráticamente. ....                            | 130        |
| 6.1.5.   | Fortalecimiento de la participación ciudadana en los asuntos de la gestión pública regional y local. ....  | 135        |
| 6.1.6.   | Institucionalización de sólidos gobiernos regionales y locales.....  | 137        |
| 6.1.7.   | Conclusiones .....   | 138        |
| 6.1.8.   | Descentralización y unidad y eficiencia del Estado.....  | 138        |
| 6.1.9.   | Fortalecimiento de la representación política sub nacional.....  | 138        |
| 6.1.10.  | Participación ciudadana en la gestión pública.....   | 139        |
| 6.1.11.  | Lecciones aprendidas.....  | 139        |
| 6.1.12.  | as propuestas .....  | 139        |
| 6.1.13.  | Afirmar la transferencia y recursos, para consolidar la eficiencia y unidad del Estado .....   | 139        |
| 6.1.14.  | Articular la gestión de los diversos componentes de los objetivos políticos con otros componentes de la descentralización y de la reforma del Estado. ....                               | 139        |
| 6.1.15.  | Avanzar la agenda específica sobre los objetivos políticos de la descentralización .....   | 140        |
| 6.2.     | LA DIMENSION ADMINISTRATIVA .....  | 141        |
| 6.2.1.   | Introducción .....   | 141        |
| 6.2.2.   | El Marco Normativo .....   | 141        |
| 6.2.3.   | Las normas que ordenaron el proceso de transferencias.....   | 143        |
| 6.2.4.   | Los avances y límites .....  | 143        |
| 6.2.4.1. | Los avances .....  | 143        |
| 6.2.4.2. | Los avances en la transferencia a los Gobiernos Regionales: .....  | 144        |
| 6.2.4.3. | Los avances en la transferencia de los Gobiernos Locales:.....   | 145        |
| 6.2.4.4. | Acompañamiento técnico y de capacitación: .....  | 146        |
| 6.2.4.5. | Apreciación general:.....  | 147        |
| 6.2.4.6. | En el momento de la transferencia .....  | 148        |
| 6.2.4.7. | En la gestión de las transferencias .....  | 150        |
| 6.2.5.   | Conclusiones .....   | 151        |
| 6.2.5.1. | Incumplimiento de etapas de transferencias y de criterios para acreditación. ....  | 151        |
| 6.2.5.2. | Falta transferir competencias y funciones importantes.....   | 151        |
| 6.2.5.3. | Falta de claridad sobre los alcances del rol de intermediación de los gobiernos regionales y el gobierno nacional sigue ejecutando funciones .....                                       | 151        |
| 6.2.5.4. | Lecciones aprendidas .....   | 151        |
| 6.2.5.5. | Es necesario no ignorar la heterogeneidad y diversidad de los territorios.....   | 151        |
| 6.2.5.6. | La transferencia de competencias y funciones no es meramente gerencial. Conviene no descuidar el proyecto político sobre el Estado que se busca construir.....                           | 152        |
| 6.2.6.   | Propuestas:.....   | 152        |
| 6.2.6.1. | Relanzar y culminar el proceso de transferencias y transitar hacia la gestión pública descentralizada.....   | 152        |

|   |  |     |
|---|--|-----|
| 6.2.7.  | Sobre las reformas institucionales, tipologías y empoderamiento .....  | 153 |
| 6.2.7.1.  | Sobre los costos de las funciones .....  | 154 |
| 6.2.7.2.  | Sobre el desarrollo de capacidades .....   | 155 |
| 6.2.7.3.  | Sobre la necesidad de evaluar la profundización de la descentralización .....  | 155 |
| Anexo 1: Las normas que ordenaron el proceso de transferencias .....                  |  | 155 |
| Anexo 2: Funciones pendientes de transferencia (DS No 044-2011-PCM, 17/05/2011) ..... |  | 157 |
| 6.2.8.  | Ausencia de instrumentos para una medición precisa .....   | 169 |
| 6.2.9.  | Un paso positivo, pero inconcluso .....  | 169 |
| 6.2.10.   | El MEF sigue decidiendo unilateralmente las reglas de juego .....  | 169 |
| 6.2.11.   | Descentralización fiscal, gran tarea pendiente .....   | 170 |
| 6.3.  | LINEAMIENTOS PARA UNA PROPUESTA DE POLÍTICA PARA EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN LOS GOBIERNOS LOCALES. ....   | 170 |
| 6.3.1.  | Introducción .....   | 170 |
| 6.3.2.  | Evolución del modelo de financiamiento de los gobiernos locales .....  | 171 |
| 6.3.3.  | Recursos directamente recaudados .....   | 172 |
| 6.3.4.  | Transferencias del canon, sobrecanon y regalías .....  | 176 |
| 6.3.5.  | Transferencias del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), Fondo del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal (FPIMGMM) y el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL) ..... | 177 |
| 6.3.6.  | TIPOLOGÍA MUNICIPAL .....  | 178 |
| 6.3.7.  | Lineamientos de una propuesta de política para el proceso de descentralización fiscal de los gobiernos locales .....   | 179 |
| 6.3.7.1.  | Para la política impositiva tributaria municipal .....   | 179 |
| 6.3.7.2.  | Tipología municipal y política de transferencias a las municipalidades .....   | 181 |
| 6.4.  | Lecciones aprendidas .....   | 181 |
| 6.5.  | Propuestas .....   | 182 |
| 6.5.1.  | Una primer medida .....  | 182 |
| 6.5.2.  | Retomar la idea de fondos compensatorios .....   | 182 |
| 6.5.3.  | Orientar el mejor destino de los recursos el canon .....   | 183 |
| 6.5.4.  | Fortalecer la transparencia y las capacidades de gestión .....   | 183 |
| Anexo No 1: Asignación de Recursos e Inversión Pública .....                          |  | 183 |
| Anexo No 2: Las fuentes de transferencias a gobiernos regionales y locales .....      |  | 185 |
| 6.6.  | Conclusiones .....   | 201 |
| 6.6.1.  | La descentralización como vehículo para el desarrollo económico y la regionalización como objetivo político .....  | 201 |
| 6.6.2.  | La descentralización como vehículo para enfrentar los efectos de la concentración económica .....  | 202 |
| 6.6.3.  | El desarrollo económico y su expresión territorial .....   | 202 |
| 6.6.4.  | El panorama alentador para la descentralización .....  | 202 |
| 6.6.5.  | Crecimiento económico desigual y sus impactos .....  | 203 |
| 6.6.6.  | Una visible desarticulación intergubernamental .....   | 203 |
| 6.6.7.  | La posibilidad de espacios para promover el desarrollo económico .....   | 203 |
| 6.6.8.  | Lecciones aprendidas .....   | 204 |
| 6.6.9.  | Globalización, tecnologías y ciudades .....  | 204 |
| 6.6.10.   | La necesidad de cambios en el modelo .....   | 204 |

|        |  |     |
|--------|--|-----|
| 6.7.   | Propuestas .....   | 205 |
| 6.7.1. | La impostergable necesidad de la reforma del Estado y de la articulación con la modernización del mismo.....   | 205 |
| 6.7.2. | La necesaria intervención del Estado: Una política nacional .....  | 205 |
| 6.7.3. | Sistemas de planeamiento .....   | 205 |
| 6.7.4. | Las orientaciones a considerar y prioridades a promover:.....  | 205 |
| 6.7.5. | Educación .....  | 206 |
| 6.8.   | Conclusiones .....   | 212 |
| 6.8.1. | Lecciones aprendidas .....   | 214 |
| 6.8.2. | Justificación de la descentralización .....  | 214 |
| 6.8.3. | Autonomías y heterogeneidad de experiencias .....  | 214 |
| 6.8.4. | Experiencias locales participativas.....   | 214 |
| 6.8.5. | Obstáculos en la descentralización y frustración en la municipalización de la educación y salud .....  | 214 |
| 6.8.6. | Caminos hacia la inclusión y el desarrollo humano.....   | 215 |
| 6.9.   | Propuestas .....   | 215 |
| 6.9.1. | Hacia la definición de competencias y funciones educativas de los gobiernos locales .....  | 215 |
| 6.9.2. | Por la misma ruta, se requiere definir lo que deben hacer los gobiernos locales en salud, valorando las experiencias positivas .....                     | 215 |
| 6.9.3. | Fortalecer las relaciones de cooperación intergubernamental en agua y saneamiento, y en electrificación, en la perspectiva de la descentralización ..... | 216 |
| 6.9.4. | Al rescate del saneamiento físico legal por los gobiernos locales.....   | 216 |
| 6.9.5. | La transferencia de SEDAPAL a la MML.....  | 216 |
| 6.9.6. | De las experiencias positivas puntuales a su generalización en el territorio .....   | 216 |
| 6.9.7. | Hacia una nueva medición de la densidad del Estado.....  | 217 |
| 6.10.  | Incorporar a las mancomunidades municipales y regionales a las poblaciones con expresiones culturales diversas .....                                     | 218 |
| 6.11.  | Enfatizar la protección y puesta en valor del patrimonio cultural en los Planes de Desarrollo Territorial.....   | 218 |
| 6.12.  | Hacia una actuación y coordinación intersectorial permanente .....   | 218 |
| 6.13.  | El contexto: La descentralización y la valoración de la cultura y el enfoque intercultural en las políticas públicas .....                               | 234 |
| 6.14.  | El marco normativo del sector Cultura y sobre la Interculturalidad .....   | 235 |
| 6.15.  | Las transferencias del sector Cultura en el marco de la descentralización .....  | 236 |
| 7.     | <b>Séptima Parte - GESTIONES INNOVATIVAS DEL TERRITORIO:</b> .....   | 239 |
| 7.1.   | Juntas Interregionales, Mancomunidades y Redes asociativas urbano rurales .....  | 239 |
| 7.2.   | Reimpulso a las Juntas de Coordinación Interregional .....   | 239 |
| 7.2.1. | Junta Interregional del Norte INTERNOR.....  | 241 |
| 7.2.2. | Junta Interregional del Centro Sur CENSUR.....   | 243 |
| 7.2.3. | Junta Interregional de la Amazonia CIAM.....   | 244 |
| 7.2.4. | Junta Interregional MACROSUR .....   | 245 |
| 7.3.   | Las redes de gestión territorial rural-urbanas.(extracto del estudio de Roberto Arroyo).246  |     |
| 7.3.1. | Transición demográfica a la peruana .....  | 247 |
| 7.3.2. | Des-ruralización relativa.....   | 247 |

|        |   |     |
|--------|---|-----|
| 7.4.   | Las Categorías de Centros Poblados .....  | 249 |
| 7.4.1. | Los Centro Poblado de 6 a 10,999 habitantes por Departamento .....  | 252 |
| 7.4.2. | Las Comunidades Campesinas.....   | 255 |
| 7.4.3. | Las Comunidades Nativas .....   | 257 |
| 7.5.   | Mancomunidades .....  | 262 |
| 7.5.1. | Macro Sur .....   | 263 |
| 7.5.2. | CENSUR .....  | 264 |
| 7.5.3. | INTERNOR.....   | 265 |
| 7.5.4. | CIAM.....   | 267 |
| 7.6.   | La mancomunidad como opción para el desarrollo de los territorios .....   | 271 |
| 7.6.1. | Desarrollo económico .....  | 271 |
| 7.6.2. | Instrumento de gobernanza .....   | 272 |
| 7.6.3. | Instrumento de participación ciudadana.....   | 274 |
| 7.6.4. | Lecciones de las experiencias .....   | 274 |
| 8.     | Octava Parte - LA REGIONALIZACIÓN DESDE LA CIUDADANÍA.....  | 277 |
| 8.1.   | El marco normativo.....   | 277 |
| 8.2.   | Los avances y los limites .....   | 278 |
| 8.2.1. | Los avances .....   | 278 |
| 8.2.2. | Una breve presentación de los hechos señalados.....   | 278 |
| 8.3.   | Lo que se tiene a Julio 2011: .....   | 283 |
| 8.4.   | El modelo de regionalización: Sus límites .....   | 284 |
| 8.4.1. | La opción de regionalizar sobre la base de los departamentos es un “pie forzado” .....  | 284 |
| 8.4.2. | El uso de incentivos y sus posibles efectos negativos .....   | 285 |
| 8.4.3. | Los problemas en la convocatoria del referéndum, como parte del modelo .....  | 285 |
| 8.4.4. | Los ineficientes desempeños de los actores del proceso .....  | 285 |
| 8.4.5. | El sesgo político-administrativo y la ausencia de una visión estratégica integral de promoción y de respuestas a las resistencias de diverso tipo.....        | 287 |
| 8.4.6. | Una opción centralista, que prescinde de la heterogeneidad del país y que no articula la regionalización con otros componentes de la reforma del Estado ..... | 287 |
| 8.4.7. | La falta de organización territorial y de claridad en no pocas cosas, por ausencia de una visión integral. ....   | 288 |
| 8.5.   | Conclusiones .....  | 288 |
| 8.5.1. | La regionalización no ha sido una prioridad permanente .....  | 288 |
| 8.5.2. | Una política compleja .....   | 288 |
| 8.5.3. | Estancamiento y necesidad de revisar y corregir lo que no viene funcionando .....   | 288 |
| 8.5.4. | Organizar gobiernos regionales en departamentos no fue lo apropiado .....   | 289 |
| 8.5.5. | La necesidad de contar con instrumentos y procesos debidamente articulados .....  | 289 |
| 8.5.6. | Iniciativas desde abajo y ausencia de unidad desde arriba.....  | 289 |
| 8.5.7. | La propuesta de conformar regiones mantiene vigencia .....  | 290 |
| 8.6.   | Lecciones aprendidas.....   | 290 |
| 8.6.1. | Sobre la naturaleza de la regionalización y sus implicancias.....   | 290 |
| 8.6.2. | Sobre la visión compartida y los enfoques de políticas y otros aspectos.....  | 290 |
| 8.6.3. | Sobre la participación de los actores .....   | 291 |
| 8.6.4. | Sobre los instrumentos necesarios .....   | 291 |
| 8.6.5. | Sobre quién debe adoptar la decisión final .....  | 291 |
| 8.6.6. | Sobre la naturaleza de la conducción actual y sus reorientaciones .....   | 291 |
| 8.6.7. | Sobre la necesidad de cambios impostergables.....   | 291 |

|        |  |            |
|--------|--|------------|
| 8.7.   | Las propuestas necesarias .....  | 292        |
| 8.7.1. | Hacia la definición de un esquema integral .....   | 292        |
| 8.7.2. | Una estrategia nacional de regionalización, participativa y concertada .....   | 292        |
| 8.7.3. | Partir de la realidad, no de la imaginación .....  | 294        |
| 8.7.4. | Los puntos sensibles no deben obviarse, deben responderse .....  | 294        |
| 9.     | <b>Novena Parte - LA CONDUCCIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN .....</b>   | <b>295</b> |
| 9.1.   | El contexto de la descentralización en el Perú .....   | 295        |
| 9.2.   | El marco normativo y la institucionalidad para la conducción del proceso .....   | 297        |
| 9.3.   | La conducción de la descentralización como Política de Estado .....  | 298        |
| 9.4.   | Una visión panorámica de la situación del proceso: avances y límites .....   | 300        |
| 9.4.1. | La evolución del proceso.....  | 300        |
| 9.4.2. | Los hechos y datos más relevantes entre el 2002-2011 .....   | 301        |
| 9.5.   | La institucionalidad para la conducción .....  | 304        |
| 9.5.1. | Las instituciones creadas .....  | 304        |
| 9.5.2. | Las deficiencias en la institucionalidad .....   | 305        |
| 9.5.3. | El CND.....  | 305        |
| 9.5.4. | La SD-PCM .....  | 306        |
| 9.5.5. | Las limitaciones del CCI .....   | 308        |
| 9.6.   | Conclusiones .....   | 309        |
| 9.6.1. | Problemas de diseño y problemas en la implementación .....   | 309        |
| 9.6.2. | Los límites de la institucionalidad del CND y sus roles en su contexto .....   | 309        |
| 9.6.3. | Cadena de errores .....  | 309        |
| 9.6.4. | Los resultados de la débil conducción .....  | 310        |
| 9.6.5. | Conducción intergubernamental: Una necesidad estratégica. ....   | 311        |
| 9.6.6. | Las perspectivas del proceso .....   | 312        |
| 9.7.   | Lecciones aprendidas.....  | 312        |
| 9.7.1. | Conducción concertada garantía de viabilidad y sostenibilidad .....  | 312        |
| 9.7.2. | Liderazgo democrático firme, pero institucionalizado .....   | 312        |
| 9.7.3. | Todas las entidades públicas involucradas deben alinearse con la descentralización .....   | 313        |
| 9.7.4. | La conducción efectiva requiere de instrumentos diversos .....   | 313        |
| 9.8.   | Propuestas .....   | 313        |
| 9.8.1. | La necesidad de un nuevo consenso o pacto político social integral, para reactivar y profundizar la descentralización como componente importante de la reforma del Estado. ....  | 313        |
| 9.8.2. | La necesidad de rediseñar y fortalecer la institucionalidad para la conducción del proceso.....  | 313        |
| 9.8.3. | Articular el rediseño y el fortalecimiento de la institucionalidad para la conducción del proceso con las necesarias reformas de Estado y modernización de la gestión pública. ....  | 315        |
| 9.8.4. | La necesidad de ser sensibles y receptivos las propuestas de los ciudadanos .....  | 315        |
| 9.8.5. | La agenda prioridades y los instrumentos fundamentales para la conducción .....  | 315        |
| 9.9.   | Propuesta para restablecer en nuevas condiciones intergubernamentales el Consejo Nacional de Descentralización (CND), como organismo político-administrativo especializado, y con el funcionamiento del CCI como organismo consultivo de concertación..... | 316        |
| 9.9.1. | I. Antecedentes normativos.....  | 316        |
| 9.9.2. | II.- Análisis sobre la necesidad de la existencia de la nueva entidad.....   | 317        |
| 9.9.3. | III.- Análisis acerca de la no duplicidad de funciones con otra entidad pública. ....  | 317        |
| 9.9.4. | IV.- Reconocimiento de la asamblea nacional de gobiernos regionales - ANGR.....  | 318        |
| 9.9.5. | V.- Análisis costo beneficio .....   | 319        |
| 9.9.6. | Efecto de la norma en la legislación nacional vigente .....  | 319        |

|  |     |
|--|-----|
| 9.9.7. Consulta Nacional sobre el Plan Nacional de Descentralización y Regionalización .....   | 319 |
| 9.10. Propuesta Metodológica para la Consulta Nacional .....   | 319 |
| 9.10.1. Marco Político .....   | 319 |
| 9.10.2. Marco legal.....   | 320 |
| 9.10.3. Carácter de la Consulta. ....  | 320 |
| 9.10.4. Programa de la Consulta .....  | 321 |
| 9.10.4.1. Propósito.....   | 321 |
| 9.10.4.2. Objetivo General.....  | 321 |
| 9.10.4.3. Objetivos Específicos. ....  | 321 |
| 9.11. Concertar la visión de la descentralización hacia el año 2021, como componente de la construcción colectiva del Estado Unitario y Descentralizado (EUD)..... | 321 |
| 9.11.1. Construir y consolidar consensos para el periodo 2012-2016, sobre: .....   | 321 |
| 9.11.2. Principios generales de la consulta. ....  | 322 |
| 9.11.3. Lineamientos Estratégicos. ....  | 322 |
| 9.11.4. Duración del Proceso de la Consulta. ....  | 322 |
| 9.12. Actores. ....  | 323 |
| 9.13. Fases de la Consulta .....   | 324 |
| 9.13.1. <u>Fase preparatoria e informativa</u> : Enero 2011. ....  | 324 |
| 9.13.2. <u>Fase de consulta</u> : Febrero- junio 2011.....   | 325 |
| 9.13.3. <u>Fase de consolidación de los aportes</u> : Julio 2012 (primera quincena).....   | 327 |
| 9.13.4. <u>Fase de aprobación del PNDR</u> : Julio 2012 (segunda quincena) .....   | 327 |
| 9.14. Cronograma .....   | 327 |
| Anexo Nro. 1.....  | 328 |



## Primera Parte

### EL CONTEXTO GENERAL

#### I

#### 1. El Contexto General

El actual proceso de descentralización surge como demanda del interior del país los últimos años del decenio del régimen fujimorista (1990-2000), se acentúa en el Gobierno de Transición Democrática de Valentín Paniagua (2000-2001) y se inicia como Política de Estado a partir del año 2002 (gestión de Toledo, 2001-2006) a partir de la reforma Constitucional del Capítulo de Descentralización de la Constitución de 1993, realizada el año 2002.

La reforma constitucional aprobada por el Congreso de la República establecía la descentralización como Política de Estado de largo plazo y gradual, permanente y vinculante. Presentaba como sus rasgos más característicos la creación de gobiernos regionales sobre la base de los departamentos y la futura conformación de regiones a partir de la integración de dos o más departamentos contiguos; así como la participación ciudadana en la gestión pública regional y local, y la obligación de las autoridades de rendir cuentas de su gestión.

La descentralización fue concebida para realizarse en una perspectiva de largo plazo, gradualmente y por etapas, en la que el gobierno nacional transferiría competencias, funciones y recursos a los gobiernos regionales y locales, a los que se les reconoce cierto nivel de autonomía política, económica y administrativa en el desempeño de sus funciones. La descentralización fue considerada como una reforma política multidimensional, la que en conjunto debería de contribuir a alcanzar objetivos políticos, económicos, sociales, ambientales y administrativos.

Los alcances de la descentralización reflejaba el consenso político social alcanzado en ese entonces, lo que se expresó en la Octava Política de Estado del Acuerdo Nacional, titulada *“Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenible del Perú”*. Este consenso se orientaba a recuperar diversos componentes del sistema democrático destruido por el régimen de Fujimori y a crear las condiciones necesarias para la promoción del desarrollo nacional, no solo equitativo, sino también sostenible.

Es conveniente recordar que el proceso de descentralización se viene dando desde entonces en una realidad nacional caracterizada con tendencias de mediano plazo, por un crecimiento económico significativo y sostenido en el tiempo a partir del 2002, con avances en la reducción de la pobreza, pero al mismo tiempo altos niveles de inequidad, desigualdad y limitaciones muy serias para responder a las demandas de empleo digno; una democracia representativa basada en un sistema político muy frágil, con limitada capacidad de representación y con partidos políticos nacionales que no superar su crónica crisis; una democracia participativa igualmente débil, con un tejido social desarticulado y una importante conflictividad social que se expresa en movilizaciones y otras expresiones colectivas, que reflejan las pugnas por el control de los recursos naturales, en el marco del abierto apoyo del gobierno nacional a la inversión transnacional en actividades extractivas, como supuesto sustento clave del desarrollo nacional.

El referido consenso inicial se mantuvo hasta el debate de la Ley de Bases de la Descentralización el

año 2002, en el que hubo coincidencias en identificar los principios sustentatorios de la descentralización y se avanzó por consenso en precisar los alcances de las competencias exclusivas, compartidas y delegables e inclusive se dio origen al Consejo Nacional de Descentralización (CND) como órgano intergubernamental para la conducción del proceso.

Pero luego el desencuentro se hizo evidente en el debate y aprobación de las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y de Municipalidades, los años 2002 y 2003, respectivamente, particularmente en lo relativo a los alcances del reconocimiento de los derechos ciudadanos a participar en la gestión pública, sobre todo en los espacios denominados CCR y CCL. Y más tarde la divergencia fue mayor al momento de debatir y aprobar los incentivos para la integración y conformación de regiones el año 2004, en torno a la convocatoria al referéndum para la conformación de regiones el 2005, sobre la eliminación unilateral del CND el 2007 por el Gobierno de García y el diseño y creación del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) aprobado con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE).

El proceso a casi una década de haberse iniciado en el año 2002, pone en evidencia el divorcio entre la promesa y la acción concreta en cuanto a la importancia que se otorga al proceso de descentralización dentro del conjunto de políticas públicas.

No obstante, esta caracterización del contexto ofrece algunas oportunidades que deberían ser aprovechadas para fortalecer el proceso descentralizador.

En primer lugar, la estabilización de las políticas macroeconómicas e institucionales, el crecimiento económico, la continuidad democrática desde hace una década y la adhesión al sistema democrático, no obstante sus límites para asumir plenamente la representación política de los derechos e intereses de los ciudadanos.

En segundo lugar, en el plano de la política nacional y de la gobernabilidad del Perú, es alentadora la orientación principal de la política general del nuevo Gobierno Nacional hacia la inclusión social y crecimiento económico en democracia.

En tercer lugar, en materia de descentralización se han dado señales positivas en dos momentos recientes. El Presidente de la República ha anunciado su compromiso de impulsar la descentralización, la participación y concertación, y la transparencia, ofreciendo el gobierno nacional actuar como el principal aliado de los gobiernos regionales y locales, dialogar con las autoridades y representantes de la sociedad para la ejecución de políticas nacionales, consolidar los CCR y CCL y los procesos de presupuestos participativos, como parte del enfoque de gestión compartida.

El Presidente del Consejo de Ministros ha sumado otros tres horizontes del Plan de Gobierno hacia el 2016: igualdad de derechos, oportunidades y metas sociales alineadas con los objetivos del milenio; concertación económica y social en el ámbito nacional, regional y local; y reencuentro histórico con el Perú rural. Y, adicionalmente, la consideración de que la descentralización es una política de Estado que fortalece la unidad de la nación al democratizar el poder y potenciar los diversos territorios y sus ámbitos regionales y locales dinamizando los seis grandes espacios territoriales que se configuran en el país: macro norte, amazónico, macro sur, centro sur, centro andino y el de Lima y Callao. Se priorizaría en este sentido el objetivo nacional de ser el país de macro regiones transversales y que la descentralización sea un reencuentro con las raíces y potenciales territoriales para alcanzar nuestro objetivo nacional bicentenario. Y para ello, entre otras acciones, se impulsará la Ley de Ordenamiento Territorial, se propondrá a inicios del 2012 un nuevo Plan Nacional de Descentralización y Regionalización, se dará continuidad a la Comisión Multisectorial del Pacto Fiscal aprobado el 2010, y se reconocerá a la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR).

En cuarto lugar, el Perú está en pleno proceso de interconexión de infraestructura relacionada con el transporte, las comunicaciones y la energía, en cuatro de los 10 los ejes de integración y desarrollo de América Latina, priorizados por IIRSA, siendo ellos: el eje Andino (Perú, Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela), el eje del Amazonas (Perú, Brasil, Colombia y Ecuador), el eje Interoceánico Central (Perú, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay), y el eje Perú, Bolivia, Brasil. Sin descartar los riesgos de impactos negativos asociados en mayor o menor grado a los grandes proyectos de inversión relacionados con esta infraestructura, sus avances pueden ser una palanca muy potente para promover

el desarrollo económico descentralizado y disminuir las disparidades territoriales. Mediante los proyectos de conexión de infraestructura en torno a estos ejes y las decisiones políticas adicionales, Sudamérica se hace presente como un poder emergente en la escena global, y ello obliga a repensar las condiciones y roles de los territorios de los países de la región en términos andinos o sudamericanos.

En quinto lugar, no habrá continuidad ni profundización de la descentralización sin el concurso de otros actores. La situación de estos es heterogénea. Si bien, por un lado, los partidos políticos nacionales y los movimientos regionales muestran mucha fragilidad, por otro tenemos JCI, mancomunidades municipales y regionales que están surgiendo con mucho interés y entusiasmo. A ello se agrega la presencia de la ANGR y el fortalecimiento de las entidades que representan a los gobiernos locales como AMPE y REMURPE. Los empresarios tienen una actitud expectante sobre el proceso en la medida en que este da pasos positivos para incentivar el desarrollo económico descentralizado. El Poder Ejecutivo a través de la SD-PCM está poniendo en agenda importante temas del proceso y la Comisión de Descentralización del CRP, esta priorizando el debate y la aprobación los próximos meses de la Ley de Ordenamiento Territorial. Tenemos también a los alcaldes distritales y provinciales, elegidos para conformar el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) que debe contribuir a la mejor conducción del proceso. A ello se suman las redes y consorcios de sociedad civil que acompañan el proceso haciendo evaluaciones, acciones de incidencia, vigilancia. Y, por su parte, la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus atribuciones, periódicamente supervisa algunos componentes críticos de la reforma descentralista y de la gestión pública, y formula sus recomendaciones. Otro actor que debe tomarse en cuenta es la Cooperación Internacional mediante sus diversas agencias, sensibles a la necesidad de apoyar la continuidad y profundización con esta reforma.

En sexto lugar, el Perú no es ajeno a las megatendencias determinadas por los cambios que a nivel mundial son producidos por la actividad humana. Destacamos entre estas la democracia global, las telecomunicaciones y la masificación del uso del internet, la cuenca del Pacífico como nuevo eje del comercio mundial, el crecimiento de las ciudades, la búsqueda de respuestas de mitigación y de adaptación al cambio climático, la preocupación por el ambiente y la preferencia por los productos naturales, el desarrollo biotecnológico y la ingeniería genética. Los aspectos positivos de estas megatendencias deben ser aprovechados mediante una mejor organización del Estado en el territorio, para lo cual la descentralización es fundamental.

Al lado estos factores y procesos favorables tenemos otros de signo contrario, algunos de ellos verdaderas amenazas, que deben ser necesariamente considerados. Corresponde a las instancias responsables de la conducción de la reforma descentralista la coordinación de políticas y acciones con los actores públicos (incluyendo a los gobiernos sub nacionales) y privados, para dar respuesta a problemas tales como las tendencias hacia la recentralización, la amenaza de la corrupción institucionalizada, la conflictividad social y la relativa vulnerabilidad económica derivada de los cambios en los precios de los minerales en los mercados internacionales, y el riesgo de impactos negativos en nuestro país, por las crisis económicas en diversas partes del mundo.

Todos contribuiremos a una mejor conducción del proceso y a enfrentar sus amenazas si actuamos convencidos de que la descentralización es un factor fundamental para el desarrollo y la democracia, que a pesar de sus dificultades debe seguir siendo impulsada, que ella debe considerarse como una reforma irreversible y progresiva, y que lo que corresponde ahora no es estancarla más sino reimpulsarla con nuevos enfoques, políticas, instrumentos y compromisos políticos y sociales. La descentralización inteligentemente conducida puede convertirse en el vehículo más efectivo para avanzar por los caminos de la inclusión social y el crecimiento económico, en democracia. Puede ser la vía de la Reforma Ciudadana del Estado y el Desarrollo Territorial de la Nación.

## Segunda Parte

### 2. ENFOQUE TERRITORIAL

#### 2. Territorios, Territorialidad

Estamos ante dos desafíos fundamentales en la Descentralización. Primero: el Perú está atravesando la cuarta reestructuración general de su territorialidad, luego de la Inca Autónoma, la Virreinal bajo el Imperio Español, la Republicana Oligárquica y la actual de articulaciones nacional-macroregionales en una Suramérica emergente. Segundo: el Estado, al cual a su condición empírica se le agregan las deformaciones de las reformas burocrática y neoliberal, requiere una profunda reforma para que sea activo del desarrollo, reforma institucional que requiere hacerse desde el empoderamiento ciudadano de soberanía y con un nuevo modo de articulación intergubernamental de los territorios en red.

Los territorios son producidos socialmente, y expresan su dinámica en la dialéctica de crecimiento y desarrollo.

El enfoque territorial nos permite este acercamiento fundamental a la reforma descentralista. El mundo vive una transformación de su espacio-tiempo que genera una nueva gestión en red de los territorios y sus niveles de gobierno. Su fuente de energía y materia prima es la información-conocimiento, característica de la nueva era digital que vive la humanidad.

Los *territorios* se pueden definir como los espacios producidos socialmente en la reproducción de la especie humana. El territorio ya no se vive como un espacio ajeno a las sociedades, como un espacio inerte, en el cual sólo se realizan actividades humanas. Se asume el espacio, producido socialmente a escala humana, como una relación de fuerzas entre objetos híbridos socio-técnicos y la práctica social, ambos con intencionalidades y procesos de información incorporados, en una nueva relación sociedad-naturaleza. Estos cambios territoriales se dan al influjo de la revalorización del cuerpo y las transformaciones que han ampliado los sentidos de la especie humana, con una segunda naturaleza “técnica informacional” de la era digital, como señala Milton Santos (2000). Los objetos socio-técnicos se han multiplicado exponencialmente, formando sistemas más complejos, siendo en cada ocasión más artificiales, vinculados con sistemas de acciones igualmente imbuidos de artificialidad. Se han modificado las condiciones espacio-temporales del mismo, en sus dos aspectos interrelacionados: los objetos y las prácticas. Los objetos socio-técnicos cristalizan en sistemas de ingenierías y técnicas, de alcance y vocación universal, cada vez más amplios. Son portadores de trabajo humano muerto, que incorporan intencionalidades como racionalidades propias, y están articulados funcionalmente a escala humana, tanto universal como microscópica. Estos objetos socio-técnicos, de vocación y escala global, producen más bienes diminutos y evanescentes que tienen un período muy corto de rotación y consumo, y forman parte de arquitectura sistémica de escala planetaria.

No existe un único territorio mundial sino que algunos de ellos han impuesto su dominación a los otros, y pretenden imponer su homogeneización espacio-temporal y la fragmentación de la vida social. Se genera la especialización funcional mundial, variable en cada localización y en el tiempo. Los sub-espacios se superponen en diversos circuitos productivos, en varias fases de los circuitos y en diferentes circuitos de cooperación. Los territorios, estructurados de forma sistémica, están marcados por el influjo de la nueva economía de la velocidad y la incertidumbre, con sus flujos heterogéneos y superpuestos, señala Pierre Veltz (1999), la que marcará las singularidades de sus centralidades, según cómo respondan ante estos desafíos.

Los diversos lugares asumen sus funciones según la integración sistémica al espacio global y los recursos de los sistemas locales de producción, marcados por las condiciones de producción del espacio-tiempo. Los lugares, por ello, actúan como sujetos sociales y sus centralidades pueden ser analizadas en cuanto tales. Son espacio global localizado. Se produce la convergencia espacio-tiempo, con la instantaneidad del tiempo presente y las diferencias entre distancias sociales y geográficas. En la relación entre los sujetos sociales y los sistemas sociales, se distancian el espacio y el tiempo, generándose la deslocalización y una nueva relación en la interacción social y con los lugares. Se vive la compresión del espacio-tiempo por la reducción del tiempo de rotación del capital en la vida social y el deslumbramiento del presente. En este espacio local globalizado, pugnan las racionalidades de la práctica social, entre constreñir y depredar los territorios o ampliar los ámbitos autonómicos de la vida social para la libertad, las condiciones de solidaridad, y el ejercicio de la democracia ciudadana.

En la dimensión más estructurada de los territorios, se intensifica su crecimiento con los cambios del sistema mundo. Existen megatendencias con la subordinación de los recursos naturales a la actividad humana global con el cambio climático en curso, así como cambios fundamentales en las centralidades por la mayor descentralización con más urbanización, distanciándose las dinámicas de los Estado-nación con las de los territorios. Los recursos naturales son cada vez más parte de la actividad humana, acentuando su fragilidad, gatillando la crisis ecológica planetaria, la crisis energética con los límites estructurales de los combustibles fósiles, y la crisis alimentaria global que destina a insumos productivos y de energía los escasos bienes de consumo de la humanidad. Las ciudades crecen como centro de complejidad de la vida social, con más población y flujos más heterogéneos, sobre todo en sistemas urbanos regionales medios y metropolitanos, en ciudades que tienen como rasgos comunes una gran extensión, estructura plurinuclear, heterogéneo mercado productivo y de trabajo, amplias instituciones culturales de producciones simbólicas, diversos usos del suelo y gran conectividad local global en redes de transporte avanzado y de tecnologías de comunicaciones.

Existen en los lugares intencionalidades múltiples, con rupturas en sus cadenas de significantes y temporalidades, rasgo de la esquizofrenia, entre los sistemas de objetos y las prácticas sociales. Se genera la tensión, especialmente entre las fuerzas que buscan plusvalías fugaces sistémicas y las que pugnan para “endogenizar” localmente el desarrollo. Esta tensión se profundiza cuando se impone la esquizofrenia del lugar supeditándolo a intencionalidades externas, o se resuelve al lograrse la dialéctica del territorio en la cual el sujeto social reconstituido produce su historia e incorpora en el territorio sus intencionalidades, en los marcos persistentes de los estados nación en un mundo global multipolar, y en la articulación en red de los territorios.

La territorialidad supone la apropiación del espacio global localizado. En medio de la fragmentación impuesta, debe superarse el sectorialismo y primar la visión multiescalar, de relación en red, de articulación. Analizando el gobierno de las ciudades, forma especialísima del territorio construido, Fernando Carrión formula reflexiones básicas al respecto de las nuevas jerarquías urbanas en el mundo globalizado. Señala que la transición demográfica muestra el agotamiento del ciclo de la migración campo-ciudad, lo que cuestiona la capitalidad y fortalece nuevas urbes. Formula que evolucionan las ciudades en dos dimensiones: se pasa de la ciudad frontera (propio de la ciudad industrial) hacia la ciudad en red (expresión de la globalización). Plantea que la lógica sustentada en los atributos demográficos tiende a ser superada por la presencia de las relaciones interurbanas que se articulan en red y forman un verdadero sistema urbano, donde cada una de ellas se convierte en un nodo de interconexión y no sólo en una cantidad de población contenida en un territorio. Identifica esta nueva relación territorial entre las ciudades metropolitanas, las intermedias y las pequeñas. Las ciudades metropolitanas se convierten en un espacio importante de la red urbana global. Las grandes aglomeraciones metropolitanas asumen la condición de nodo de articulación internacional y de eje de integración de las ciudades; se fortalecen las urbes en las ciudades pequeñas, que redefinen su relación con el campo, comportándose como intermediarias de la ruralidad hacia la urbanidad; las ciudades medias cumplen una función de articulación del sistema urbano entre las ciudades metropolitanas (grandes, capitales) y las pequeñas.

Tomando en consideración lo señalado, el territorio debe ser orientador de la acción pública programática. El territorio es el fundamento que expresa las políticas para superar desigualdades sociales y regionales y fortalecer la cohesión social y territorial, al mismo tiempo, que la mayor unidad de la

nación en el mundo globalizado. La territorialidad constituye un valor añadido: el capital sinérgico, generado por la articulación en red de los procesos de la relación entre objetos sociotécnicos y prácticas sociales.

El Territorio es fundamento para la integración de políticas públicas, económicas, sociales, ambientales, institucionales. Es el lugar del pacto social de concertación, es el objetivo del Planeamiento descentralizado; debe ser unidad de planeamiento, presupuesto y gestión.

Desde la territorialidad resolveremos la ecuación entre crecimiento y desarrollo, pues el desarrollo solo es posible con un crecimiento inclusivo, que a partir de las sinergias, hace sostenible la relación entre endogenizaciones, innovaciones y excedentes generados.

## **2.1.Coyuntura Estratégica Peruana: Cuarta Reestructuración Territorial**

La reforma descentralista tiene actualmente una decisiva y estratégica coyuntura para ser relanzada. No podemos apreciarla si la reducimos a transferencias funcionales o al inmediato contexto intergubernamental. Es necesario localizar su acontecimiento, para lo cual debemos vincular sus procesos de larga duración con los del momento.

El Perú como Estado-Nación se ha configurado históricamente, por las relaciones de fuerza entre sus heterogéneos cuerpos territoriales espaciotemporales. Sucesivamente se acumulan como capas inscritas en los territorios sociales, con el impulso de diversas racionalidades de grupos sociales contrapuestos, con singulares posicionamientos en la historia ante los diversos sistemas mundo. Se afirman comunidades que comparten entrelazados historia, territorios e imaginarios.

Se puede estimar, tentativamente, una periodificación atendiendo a la relación entre los objetos híbridos espaciotemporales, los cuerpos territoriales y la comunidad política, configurando una dinámica histórica. Encontramos 4 grandes periodos de reestructuración territorial del Perú.

Primero, su base civilizatoria en el Imperio y los Señoríos del Sol. El Imperio de construcciones líticas, del arado de pie como prótesis del cuerpo en las montañas, y de las calzadas con intercambios a larga distancia en territorios discontinuos en verticalidad complementaria.

Los cuerpos territoriales andinos originarios, expresaron la base civilizatoria andino-amazónica. Se sustentaban en la “verticalidad complementaria”, de manejo de la diversidad de pisos ecológicos. Su máxima expresión se logró en los señoríos regionales y en el Tawantinsuyo, con su centralidad espacial en Cusco, y los intercambios de larga distancia en territorios discontinuos. Realizaron la ampliación creciente de la frontera agrícola y de la división del trabajo, con el uso de la fuerza de trabajo para los fines estatales y organizaron sistemas de reciprocidad. El medio técnico-social era el de las calzadas e instrumentos líticos y el uso de metales para mover la tierra agrícola y construir caminos y edificaciones. El territorio construido correspondía al arado de pie (Chaquitacla), la energía cósmica-vital del Sol asumida teocráticamente en la gestión del espacio, y el Camino Real Inca (Cápac Ñam), integrador espaciotemporal que combinaba la línea longitudinal andina con los espacios transversales de los territorios discontinuos.

Segundo, el Virreinato del Perú, en el área periférica del Imperio Español. Fue zona de abastecimiento a la metrópoli con sistema continental minero de producción. Desde Potosí se extraía y abastecía de la moneda-metálica con valor mundial. La conquista impuso el “pacto colonial” de la “república” de Españoles a la subordinada y desarraiga de Indios. El reordenamiento territorial fue salvacionista. Y el Estado colonial era patrimonial absolutista, sujeto al Rey.

Se impuso la mutilación del cuerpo territorial andino por el enclaustramiento en “repúblicas de indios” tras el genocidio de la conquista. El “pacto colonial” dejaba tierras baldías, costumbres y caciques sometidos al dominio de la “república de españoles”, organizando el poder desde la clasificación política social en base a “razas”. El medio técnico-social se sustentó en la amalgama minera, de obrajes y fundición de dinero-metálico mundial. A escala continental, se impuso el sistema minero colonial con centralidad desde Potosí, asociado con agricultura comercial (azúcar, vinos, etc.), mercado cerrado colonial (ganadería, obrajes, artesanías), y control concentrado de la fuerza de trabajo servil y esclava. Se realizó la reorganización salvacionista tributario-minero virreinal, con las reduc-



ciones de indios formando pueblos en torno a parroquias, para tributar y trabajar en la mita minera, permitiendo una nueva ocupación del espacio para especies, tecnologías y productos trasladados de Europa.

La Revolución de Túpac Amaru fue precursora de un reordenamiento nacional continental, pero fue derrotada, y luego liquidada la elite indígena que lo sustentó. La contrarrevolución borbónica absolutista, tuvo como consecuencia profundizar la fragmentación y crisis final del régimen virreinal hispano en América, cuando el Imperio Español entra en crisis estructural por el desarrollo del capitalismo mundial.

Tercero, la Independencia Continental, formación de la nación peruana por los criollos, minoría nacional.

Al fragmentarse el sistema territorial continental del Virreinato, se abrió la formación de naciones-repúblicas independientes en toda América. Se reorganizó el territorio continental, con disputas de nuevas centralidades primario-exportadoras. En el Perú se mantendrían el “pacto colonial” y el fundamento centralista administrativo del anterior estado absolutista. Los estados nación primeros del Siglo XIX, mas norma legal que cuerpo institucional, se organizan desde las ciudades-provincias de mayor importancia, que se disputan estructurar los imaginarios territorios a ocupar. En el Perú, se asienta la versión criolla de república militar-guanera (1821-1895). Es derrotada la centralidad sur-altiplánica por la centralidad hacendaria norteña-limeña-costera. Crece el medio técnico-social del vapor y sus maquinas de navegación y ferrocarril, y se dan los inicios de la mecanización, sobre todo en la agricultura mercantil de exportación en la costa norte y Lima.

Desde fines del siglo XIX e inicios del XX, tras la derrota nacional en la guerra del pacífico, se formula la reconstrucción del Estado nacional desde una imaginaria “nación mestiza” y su real república oligárquica, de exclusión. Se mantiene el pacto colonial con las poblaciones indígenas, las que ahora aportan trabajo para viabilidad manteniendo a cambios precarios territorios comunales, mientras se otorgan las funciones de administración estatal de poblaciones a los gamonales, propietarios de las haciendas formadas con despojos. Se afirma la reestructuración centralista burocrática del Estado, que copia del centralismo francés napoleónico. La república oligárquica (1895-1970) afianzó la centralidad desde Lima, las haciendas de agricultura comercial de exportación de la costa norte, y los enclaves petroleros y mineros. El medio técnico-social, estuvo organizado a partir del petróleo, la electricidad, el automóvil y las carreteras, con ampliación de la mecanización e industrialización dependiente. La reestructuración del Estado Nacional, asume la centralidad de las funciones, sobre todo de coacción y tributación.

Cuarto, desde los años 70 del Siglo XX, al iniciarse la nueva era mundial técnico-científico informacional, se impulsa la industrialización dependiente, y la ampliación de los mercados internos con las reformas agrarias. La mayoría del país migra del campo a las ciudades. Se impulsa la democratización social y la ampliación de derechos de ciudadanía. Entran en crisis las jerarquías de la colonialidad del poder y el Estado centralista. El régimen oligárquico busca mantenerse y adaptarse al nuevo espacio global, peor entra en crisis. Se impulsan entonces la reforma burocrática y la autocrática neoliberal, mientras se intensifican las reivindicaciones descentralistas y emergen las exigencias pluriétnicas. En este contexto se ponen en ejecución las dos únicas reformas descentralista en el Perú, la de 1979-1992 y la de 2001-2011.

Esta reestructuración territorial tiene a la base la intensificación en la incorporación al medio técnico informacional, tecno-científico, global-local. Se quiebran las jerarquías étnicas coloniales, por la emergencia de la mayoría nacional excluida, el impulso a las articulaciones territoriales macro regionales y el intenso proceso de urbanización y luego de emigración. La crisis de la oligarquía y la quiebra del pacto colonial traen una nueva ola de reformas sociales, que buscan ampliar la precaria institucionalidad democrática que se restablece desde 1980. La crisis de la industria sustitutiva dependiente, de la agricultura post reforma agraria, de las políticas populistas, y del accionar terrorista, llevaron a una crisis política nacional. Se implantó la República Autocrática Neoliberal (1992-2000), imponiendo el Estado hipercentralista, conducido por una nueva elite mafiosa, que dejaba la sociedad bajo el dominio de un mercado altamente monopolizado. La lucha de la ciudadanía, derrumbó a esta dictadura el 2000, reconfigurándose la pugna por la redefinición de los territorios de la Nación.



Actualmente, se modifican los ejes de articulación de los diversos territorios descentralizados, cuyas características fueron definidas a lo largo del siglo por el centralismo oligárquico.

Una de sus manifestaciones es la acción concertada en diversas macro regiones por sus reclamos de progreso y desarrollo, que demandan el nuevo rol de los territorios descentralizados en el nuevo contexto nacional, continental y mundial. Se modifican y rearticulan los diversos ejes de producción - mercado - conocimientos, sobre los que se construyen los territorios regionales y locales, desbordando al hipercentralismo.

Se intensifican los impactos previsibles del cambio climático. Se incrementan las ocurrencias de mayores desastres naturales, afectando el binomio tierra-agua, el incremento poblacional y las necesidades con mayor uso Agropecuario de la escasa tierra agrícola así como la intensificación de la depredación en bosques amazónicos.

La dinámica espontánea lleva al incremento de tensiones territoriales que se manifestaran en los siguientes problemas, por el abuso del aprovechamiento irracional de recursos naturales en condiciones de pobreza y de presión por la subsistencia:

- La amazonía no se integra plenamente a la dinámica de la nación
- La vertiente amazónica es invadida por explotadores de recursos naturales en forma de enclave, agricultores y ante los flujos del comercio, lo cual agudiza los conflictos con los nativos del bosque.
- Crece la litorización de una población empobrecida, de ciudades sin base productiva y con informalidad sin productividad.
- Se produce una mayor concentración en ciudades andinas, desligadas de bases productivas, sin servicios y trabada en sus potencialidades, al tiempo que se despueblan áreas rurales.
- La constante urbanización y su crecimiento desordenado se hace sin planificación, y en colapso de las infraestructuras existentes.
- La metropolización rentista se da en torno a Lima, que es principal mercado y succionador de rentas, al tiempo que principal centro con amplias capas de pobreza.
- No se integra el mar a la dinámica territorial, y se depreda por sobre explotación de algunas especies.
- Se concentran actividades en torno a la extracción de recursos naturales (minería, petróleo, gas, bosques, pesca).

Se impone el modelo primario exportador, al que se contrapone la extensión de la producción mercantil simple y sus crecientes ejes y conglomerados. Se configura esta dinámica territorial de la nación, en un archipiélago de extendida y creciente producción pequeña, mediana y asociativa comunal, subordinada a grandes explotaciones minero-energéticas, las que adquieren atribuciones de autoridad en asuntos públicos. Se amplían las inequidades y brechas entre diversos territorios. Se acrecienta la desigualdad en la brecha territorial, pues se concentra la producción y propiedad en un puñado de grandes propietarios, una nueva plutocracia desnacionalizada.

Va quedando obsoleta la dinámica territorial establecida a lo largo del siglo XX. Configuro con Lima macrocefálica y sus ejes radiales del circuito agropecuario del norte, el circuito minero central, y el circuito lanar del sur. Se diseña desde fines del Siglo XX otra dinámica territorial organizada en torno a grandes espacios macro regionales de la nación y a incipientes mega regiones de unidad suramericana, influenciados por los ejes de desarrollo integracionistas, vinculados a las rutas interoceánicas del Norte, Centro y Sur, y con articulaciones macro regionales en torno al aprovechamiento de los recursos naturales.

Existen procesos en curso, cuya ejecución tiene que ver con opciones estratégicas, algunas de responsabilidad del Estado, otras del sector privado nacional, otras del sector privado internacional y algunas de complejas negociaciones entre Estados. El impacto territorial de estos procesos es de gran importancia para los escenarios planteados a futuro para el Estado y su Descentralización.

Están configurándose las articulaciones de cinco grandes espacios territoriales del Perú en la relación entre población, geografía y economía: el macro norte, el amazónico, el macro sur, el centro sur y Lima-Callao es el quinto, que está en trance a ser una macro región más, pese a ser sede del aparato

político institucional del Estado centralista.

Los principales procesos en curso que impactan en el reordenamiento territorial son:

- a) El aprovechamiento del gas de Camisea y la pugna entre su exportación o uso prioritariamente interno, para el cambio de matriz energética.
- b) maduración de los proyectos hidroenergéticos en la Costa, especialmente Norte y la Amazonia.
- c) Las rutas Inter Oceánicas de Norte, Centro y Sur, de integración continental y las plataformas logísticas portuarias y de transporte intermodal.
- d) Los megaproyectos mineros en el Norte, Centro y Sur.
- e) El mercado eléctrico nacional y el acceso a la energía.
- f) Los procesos de Integración comercial a diversos mercados mundiales.
- g) El reafianzamiento logístico de Lima como Metrópoli Nacional; el crecimiento de ciudades intermedias y mayor urbanización, lo que se produce en ciudades-región con 30 % de la población, al tiempo que se mantiene la población en el área rural, que es otro 30 % localizada en núcleos de menos de 20,000 habitantes.
- h) El impulso de las micro y pequeñas empresas urbanas y rurales, en una sociedad mercantil simple que amplía sus formas de acumulación potenciando la fuerza de trabajo, los recursos y articulaciones de los territorios.

Está cambiando la gestión del territorio. Uno de sus problemas fundamentales es el de la fragmentación que sustenta el actual centralismo. Se rompe el carácter esencialmente integrado de los procesos, ciclos y recursos (agua, suelo, biodiversidad), de la interrelación entre la cuenca, el poblamiento, y las infraestructuras mayores. Esta fragmentación se produce en dos dimensiones. La fragmentación del territorio ha impuesto una modalidad de archipiélago, por la cual el territorio es fragmentado entre diversas unidades minero-energética, las que asumen el control efectivo de los recursos del ambiente (especialmente agua, suelo, y recursos naturales productivos), y a partir de estos asumen, en forma indirecta pero efectiva, lo que corresponde al orden político-administrativos, de autoridad y a las entidades de asuntos públicos de las zonas de intervención. Otra dimensión de la fragmentación es la de la forma institucional de los gobiernos subnacionales (regionales y locales), en los que priman el sectorialismo y la dispersión en el ejercicio de la autoridad y de ejecución de la inversión, algunas veces como repuesta defensiva y otras en complemento subordinado al archipiélago dominante.

Existen respuestas a la fragmentación y el centralismo. El acceso nacional a mejores condiciones de ciudadanía; la universalización de los sistemas de educación, sobre todo la primaria; de información, a través de la telefonía; y de comunicaciones, especialmente con la TV, afianzan el sentido de comunidad nacional, desarrollan liderazgos y comunidades políticas locales, y promueven la asociatividad como “hábitat” decisivo de los actores en los territorios. Estos cambios modifican la gestión del territorio, que de un Estado sectorializado, pase a buscar formas de gestión, en red e intergubernamental, que relacionen los órganos de soberanía jurisdiccional con las dinámicas de las cuencas, las cadenas productivas, los circuitos económicos, el autoempleo y el trabajo informal, y otras formas de aprovechamiento de los recursos naturales, poniendo en entredicho la modalidad de archipiélago minero-energético.

## **2.2 Los Desafíos Territoriales de la Nación en el Siglo XXI**

Sobre la base de estas capas estratigráficas de nuestra historia patria, es necesaria una apreciación estratégica del Perú en el marco de los cambios del actual espacio global local en el siglo XXI. Para hacerlo partimos por destacar los condicionantes obligados de los imperativos globales en los cambios territoriales de la nación; luego identificamos los determinantes nacionales en este periodo histórico; para establecer las potencialidades de la nación que son portadoras de futuro; y así, logra hacer un balance entre las opciones y desafíos que el desarrollo territorial nos plantea.

## 2.2.1 Imperativos globales en cambios territoriales de la nación

Son cuatro los principales:

- a. Nuevo espacio glocal: medio técnico informacional.
- b. Cambio climático, reencuentro con territorio.
- c. Sistema mundo se modifica por multipolaridad con cambio en la hegemonía, y reenganche de los países emergentes.
- d. Reterritorialización suramericana a través de las megaregiones integracionistas.

Estos imperativos están marcados por la adaptación al cambio climático, organizado en grandes flujos asociados a los espacios globales de la circulación. Existen Insumos básicos: agua, energía (electricidad, combustibles), y nuevos (conectividad, información, tecnología TIC). Se despliega un nuevo paradigma tecnoproductivo a través de medios técnico-informacionales (justo a tiempo, con transporte intermodal, personalización carga, plataforma logística, insumos globales, sistema tecnológico universalista). Se identifican nuevas centralidades y nodos territoriales, urbanos y rurales, que forman articulaciones “segmentadas-subordinadas”. El Estado tiene Nuevo rol, mantiene vigencia pero en nueva condición de ser filtro en relación nacional global. Es partícipe de la multipolaridad, cuando está en cambio la hegemonía en sistema mundo, al posicionarse los países emergentes en los que tiene nuevo rol Suramérica.

Suramérica es un bloque económico que se agrega a la multipolaridad. Suramérica irrumpe como un poder civilizatorio, con sabidurías, recursos, potencialidades y desafíos, que arraigan desde su condición de espacio-tiempo múltiples, heterogéneos y simultáneos. Su riqueza fundamental está en este singular espacio-tiempo, desde el cual pugna por labrarse un camino al desarrollo.

Apreciándolo con sentido largo del tiempo, y sin dejar de reconocer los agudos y complejos procesos actuales, no hay duda que estamos asistiendo a un momento histórico decisivo de integración continental con la compleja formación de la Unión de Naciones del Sur. Desde la Independencia del Imperio Colonial Español entre 1810 y 1821, viviendo cerca al bicentenario de lo que será su larga celebración entre 2010 y 2021, Suramérica, todavía subordinada y fragmentada, tiene ahora su mayor grado de autonomía, como naciones, como grupos sociales, como ciudadanos, como proceso integracionista. Está abierta una nueva posibilidad de futuro.

El proceso de integración continental avanza con la formación de la Comunidad Suramericana de Naciones, en marcha hacia la Unión de Naciones del Sur. Es un proceso de integración continental, complejo en sus dimensiones económicas, políticas, culturales, sociales. Tiene varios instrumentos políticos (Cumbres Presidenciales, Parlamentos), económicos (CAN, Mercosur, BID, AF) y de integración de infraestructuras físicas (IIRSA) en transportes, energía y comunicaciones, formando ejes y/o corredores de integración.

En el mundo global, las nuevas condiciones de producción posibilitan el desmembramiento de los procesos de producción, su relocalización en varios continentes distantes, y su conexión sistémica inter-industrial en redes-cadenas, que forman sinergias de valor. Al tiempo que se acrecienta la concentración de la producción y el uso de infraestructuras de mayores volúmenes sistémicas, también se incrementan los intercambios y la circulación de diversos bienes, los que pueden formar redes-cadenas de valor. Suramérica, en su reposicionamiento actual, puede y debe modificar las formas de inserción en este aspecto, que sustenta la configuración de los territorios. La nueva ubicación tiene desventajas de partida, derivadas de la anterior inserción bajo hegemonía USA de productor de materias primas, pero existen oportunidades y riesgos en las nuevas relaciones con el Asia Pacífico que se están labrando.

El patrón de inserción de las empresas estadounidenses y europeas en Asia, ha tomado en cuenta y promovido estas circunstancias de relocalización de sus procesos de producción, mientras que en América del Sur no se adopta dicho patrón de inserción pues no hay creación de redes-cadenas de producción y comercialización, regionales y extrarregionales, salvo parcialmente en México.

Estos problemas adquieren gran relevancia, pues Asia y el Pacífico se han convertido en los principales socios comerciales, influyendo en la configuración y valorización de los usos y recursos de sus

territorios. En este intercambio, son más las importaciones que las exportaciones, originándose en Suramérica un creciente déficit comercial a partir de 1992, que llegó a 48.000 millones de dólares en 2005.

Esta asimetría, muestra que nuestras exportaciones al Asia Pacífico se caracterizan por la concentración en recursos naturales y manufacturas basadas en esos recursos (India, Japón y, en menor medida, China, los integrantes de la ASEAN y la República de Corea). Diferente es el perfil de las importaciones con grandes diferencias entre países y subregiones. Indica CEPAL, que en el caso de Japón y, en menor medida, de China, la República de Corea y los países de la ASEAN, el componente más importante son las manufacturas fabricadas con uso intensivo de tecnología alta y media, en tanto que en el caso de India destacan las manufacturas basadas en recursos naturales. Los países de la ASEAN presentan el coeficiente más alto de manufacturas de alta tecnología, en tanto que la canasta de exportaciones de los países de Oceanía se concentra en los productos primarios.

En la nueva división internacional del trabajo y los territorios, Suramérica debe responder a este desafío. Corre el peligro de mantener y consolidar el actual patrón de inserción global de Suramérica, basado en exportar materias primas e importar bienes manufacturados y de alta tecnología, tanto con USA y Europa como también con Asia Pacífico, con una especialización en exportaciones basada en productos básicos, lo que las hace vulnerable al ciclo económico y con escaso contenido tecnológico.

Pero, sobre todo, ten abierta la posibilidad y el desafío, para una neo industrialización, con circuitos productivos continentales y cadenas de valor agregado, con un salto fundamental en sus bases tecnológicas y de innovaciones. Esta es la nueva re inserción competitiva mundial que es nuestro desafío estratégico.

### 2.2.2 Determinantes nacionales

Estos determinantes son los principales elementos que singularizan en el Perú sus transformaciones territoriales uniendo el corto con el mediano y largo plazo.

Son fundamentalmente las siguientes:

- a. Disyuntiva estratégica del cuarto cambio territorial estructural, en medio de la crisis del sistema mundo en sus centros en declive de Estados Unidos y Europa. El reenganche posible del Perú en la nueva escena mundial, se polariza entre dos opciones básicas. Una neo subordinación como exportador de minerales y alimentos al nuevo centro emergente mundial que es China. La otra opción es la afirmación de sus mercados internos nacionales, impulsando cadenas productivas de valor agregado competitivas en escala global, en unidad con Suramérica emergente. Y sabiendo aprovechar la exportación de materias primas a partir de garantizar el agua, la sostenibilidad ambiental y la diversificación productiva como despensa alimentaria mundial.
- b. Nueva dinámica demográfica en la población nacional. Se amplía la esperanza de vida y crece la población de mayor edad sin protección social, mientras se cuenta con un perfil demográfico del denominado “bono joven”, por la importancia que tiene el sector juvenil que entra a ser parte de la población económicamente activa y que puede ser palanca decisiva para una transformación productiva en las nuevas condiciones de las sociedades del conocimiento.
- c. en red en la configuración del nuevo sistema urbano, concentrándose la población en ciudades metropolitanas y medias, las que pugnan por redefinir sus jerarquías, y que afianzan sus lazos con las redes urbano rurales de gestión de los territorios y sus recursos.
- d. Crisis política del Estado neoliberal y nueva etapa de la segunda reforma descentralista de la historia nacional.

### 2.2.3 Potencialidades (hechos portadores de futuro) para opciones.

Las potencialidades, de nuestra condición nacional, se muestran en hechos que están en curso y cuyo trazo será decisivo para alcanzar los objetivos de la nación, afirmando ejes nacionales de integración con territorios sinérgicos y pactos territoriales productivos y de servicios.

Estos son principalmente los siguientes:

- Bioceaneidad continental. Tenemos la mejor localización en la costa del pacifico, y dos de las tres grandes rutas interoceánicas del continente, una la del Amazonas y otra en torno a la meseta alto andina del Lago Titicaca, la tercera es la que une el Mercosur con Santiago por el paso de los andes.
- Biodiversidad mundial, marítima, andina y amazónica, para diversos usos antrópicos.
- Despensa alimentaria agro-pesquera, de alimentos de futuro, en volúmenes y calidades competitivas, en mar, costa, sierra y amazonía.
- Renta de localización logística continental mundial, con los Puertos Hub e interoceánicos de mayor perspectiva en el Pacífico para unir Suramérica con Asia e India, Hub Aeroportuario en Lima-Callao, dos de los tres ejes interoceánicos principales, los núcleos centrales de los Andes, y una parte sustantiva del bosque amazónico.
- Base civilizatoria y pluriculturalidad andino-amazónica-criolla, para gestión en red de la heterogeneidad del territorio andino amazónico.
- Nuevo reenganche con valor agregado de cadenas productivas, a partir de las tradiciones de innovación basada en asociatividad.

#### 2.2.4. Políticas Públicas en las Opciones Estratégicas Nacionales.

En las opciones estratégicas, con el territorio como sustento, y el objetivo prioritario de reducción de brechas de desigualdades sociales y territoriales, se requieren políticas públicas, objetivos de planeamiento, gestión pública descentralizada y líneas sectoriales y transversales. Las principales son las siguientes:

- a. Adaptación cambio climático.
- b. Ciencia tecnología e innovación para valor agregado
- c. Integración de Comodalidad, en la diversidad de los modos de transporte, con las plataformas logísticas.
- d. Competitividad sistémica nacional.
- e. Usos sostenibles del agua como prioridad nacional.
- f. Acceso universal a telecomunicaciones e inclusión digital.
- g. Agriculturas territoriales sostenibles.
- h. Matriz energética, eficiente y sustentable, con gas barato y de uso principal para petroquímica, hidroeléctricas y energías renovables.
- i. Seguridad alimentaria nacional y aporte mundial como despensa alimentaria de productos orgánicos.
- j. Industrialización competitiva e integrando los mercados nacional-continenciales
- k. Sistemas urbanos de gestión en red de los territorios.

## Tercera Parte

# SISTEMAS URBANO-REGIONALES EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN: DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS

### 3. Diagnóstico sobre la situación actual del sistema de ciudades en el Perú

#### 3.1 Antecedentes

Actualmente las ciudades adquieren un rol importante tanto en el marco de un nuevo escenario internacional de apertura, integración, intercambio y crecimiento económico. Las ciudades, en este escenario, según Polése (1998), son una condición necesaria, más no suficiente, para promover el crecimiento económico, pero es casi imposible imaginar el buen funcionamiento de cualquier economía del mundo sin su presencia. Asimismo Carrillo precisa que las ciudades son las principales generadoras de información y difusión de avances científicos y tecnológicos, ya que en ellas se han localizado las principales empresas, universidades, organismos de gobiernos, instituciones sociales y culturales de los países.

Sin embargo es necesario considerar en nuestro país la crisis internacional, los escenarios internos y los procesos de cambio, inducidos por nuevos procesos sociales, económicos y principalmente por la descentralización y la regionalización del País.

Para analizar la importancia de las ciudades en el proceso de descentralización y en la organización territorial, en el Perú, es necesario conocer el comportamiento de los sistemas urbanos existentes en los diversos niveles territoriales, es decir su localización, las jerarquías existentes en las ciudades debido a su tamaño poblacional, sus funciones y sus relaciones entre sí y con los poblados menores con los cuales se articulan a través de flujos administrativos, sociales, productivos, de capital, de información, de tráfico de personas, de mercancías entre otros, definiendo unidades espaciales, ejes de desarrollo o redes urbano rurales, generando bienes y servicios para los espacios de su entorno. Las ciudades en sus funciones constituyen mercados, centros administrativos, centros de acopio, centros de servicios, centros industriales, centros tecnológicos, ciudades mineras, ciudades puerto, ciudades históricas, entre otros. Dichas funcionalidades definen las relaciones entre las ciudades y con el espacio rural. La adecuada funcionalidad urbana es una condición para un buen desempeño del desarrollo territorial incluyendo la economía y el mejoramiento de las condiciones de vida de los diversos espacios territoriales. La organización de sistemas urbanos se presenta como parte de cualquier solución económicamente racional a los esfuerzos de una sociedad para enfrentar los problemas tradicionales de producción, distribución y consumo mediante la organización del espacio. y su conocimiento de su comportamiento constituye una de las condiciones para la formulación del modelo territorial propuesto.

El sistema urbano actual del Perú puede definirse a partir de la evaluación de varios factores básicos. La localización de ciudades, su jerarquía y las funciones económicas de los conglomerados, continuos urbanos establecidos o áreas urbanas integradas. Los cuales incorporan a centros urbanos menores localizados en sus áreas de influencia y con ellos conforman una unidad espacial y económico-social de mayor nivel.

La identificación y jerarquización de los asentamientos urbanos es un tema esencial en la fase de análisis territorial (para definir el modelo territorial actual) y constituye una de las condiciones para



la formulación del modelo territorial propuesto.

### 3.2 Evolución de la distribución espacial de las ciudades

La localización de las ciudades y su importancia data de diversos procesos históricos, que se dieron en el Perú. En la época prehispánica fue la Sierra el espacio dominante donde se desarrollaron ciudades como Cusco centro del imperio incaico, existiendo el predominio longitudinal de todo este territorio a través de caminos importantes que unían los cuatro suyos. En la época colonial fue la costa la que cobra importancia, por la localización de los puertos que unía el país con las principales ciudades de la colonia española y se fortalece en la época republicana al posibilitar que inversionistas extranjeros explotaran recursos, como los suelos costeros para la siembra de caña y algodón y en algunos casos su transformación en textiles e invirtieran en espacios de la costa, donde existían vías de comunicación y puertos, con la finalidad de exportar más fácilmente su producción. La ocupación de este territorio se consolidó con la construcción de la carretera Panamericana ( iniciada en 1937 durante el gobierno de Oscar R. Benavides-Mapa Nº 1), que logró articular todos los poblados ubicados a lo largo de todo el espacio costero y conectó a la ciudad de Lima, principal centro político-administrativo del país, con dichos poblados y con los países fronterizos.

Estos elementos, conjuntamente con algunas políticas sociales (INEI ()), “la ampliación de la cobertura de la educación, la salud y el saneamiento ambiental, incidieron en el descenso de la mortalidad y al incremento de la fecundidad, marcando el inicio de la transición demográfica, cuyo resultado fue un importante crecimiento poblacional.” se favoreció a Lima y a la costa especialmente con la localización de importantes actividades económicas, generándose una crisis en el área rural al incrementarse las migraciones hacia Lima y al espacio costero, aumentando el número de ciudades y la concentración urbana en la costa. presentando una imagen de litorización de la economía y una tendencia a la concentración poblacional en Lima.

**MAPA Nº 1 - CARRETERA PANAMERICANA**



Estos elementos, conjuntamente con algunas políticas sociales (INEI (9)), “la ampliación de la cobertura de la educación, la salud y el saneamiento ambiental, incidieron en el descenso de la mortalidad y al incremento de la fecundidad, marcando el inicio de la transición demográfica, cuyo resultado fue un importante crecimiento poblacional.” se favoreció a Lima y a la costa especialmente con la localización de importantes actividades económicas, generándose una crisis en el área rural al incrementarse las migraciones hacia Lima y al espacio costero, aumentando el número de ciudades y



la concentración urbana en la costa, presentando una imagen de litorización de la economía y una tendencia a la concentración poblacional en Lima

El sistema urbano actual del Perú puede definirse a partir de la evaluación de dos factores básicos: la jerarquía y las funciones económicas de los conglomerados, continuos urbanos establecidos o áreas urbanas integradas. Los cuales incorporan a centros urbanos menores localizados en sus áreas de influencia y con ellos conforman una unidad espacial y económico-social de mayor nivel.

### 3.3. Proceso de Urbanización

Gran parte del crecimiento del Perú y de América Latina es el resultado de la migración interna que se produjo con mayor énfasis desde la década de 1950, (en América Latina, la población aumentó de 40% a 80% en el período 1950- 2010, una vez y media de la población general de la región), potenciando centros urbanos, redistribuyendo o concentrando la población en diversos territorios, algunos de ellos con problemas extremos de concentración, generando desigualdades territoriales, algunos con mayores ventajas y condiciones que otros. En el Perú el incremento de población en el período mencionado fue de 2.6 veces.

Según MGI (1), el 80% de la población latinoamericana vive actualmente en ciudades, y está más concentrada que cualquier otra región en vías de desarrollo.

El estudio de MGI precisa que en América Latina, existen 198 ciudades principales de la región (considerados aquellos centros poblados con 200.000 habitantes o más- gráfico N° 1), los mismos que contribuyen con más del 60% del producto interno bruto de la región. La población de estas ciudades (1), alcanza a 260 millones de habitantes.

**GRAFICO N°1: América Latina tiene 198 grandes ciudades con 200,000 habitantes a más**



Como ya se mencionó, la conformación actual de las ciudades, en el Perú, se gestaron principalmente a partir de la década de los años cincuenta, en un contexto de expansión capitalista, donde se dio inicio al crecimiento acelerado de Lima debido a que generó un importante empleo por la localización de algunas industrias promovido por el modelo de sustitución de importaciones que se adoptó en toda América del Sur, especialmente en bienes no duraderos ( refinación de petróleo, agroindustria, química básica, harina y aceite de pescado, metalurgia entre otros) constituyéndose desde ese entonces Lima en la principal ciudad del país, y que por primera vez, en el Censo de 1961 (cuadro N°2 y mapa N°2 ) supera el millón de habitantes (1'750,579), ya que en el censo del año 1940 alcanzaba el medio millón de habitantes. En este lapso de 20 años, triplico su población, convirtiéndose en la principal ciudad del Perú. En este período existe el inicio de una litorización de la economía y una concentración poblacional, de servicios y de instituciones en Lima-Callao y en menor medida en la costa norte.

A partir de ese período también se inicia un proceso acelerado de urbanización en el país produciéndose una migración muy importante del área rural hacia las principales ciudades que empiezan a crecer en forma acelerada, produciéndose además una pérdida relativa de población de las áreas rurales, debido al deterioro de los suelos, el fraccionamiento de la propiedad, a la falta de servicios, entre otros. La participación del PBI en la agricultura se reduce de 17.2% a 14.2%<sup>(11)</sup>

A diferencia de la industria, la inversión en la sierra, sobre todo en el agro fue ínfima, ya que la minería localizada en este espacio no apoyo su desarrollo debido a que su funcionamiento tenía carácter de enclave.

**En el censo del año 1972** ya se aprecia la polarización de la ciudad de Lima ( que sobrepasa los tres millones de habitantes y la aparición de dos ciudades intermedias, Arequipa (en la sierra sur) y Trujillo (costa norte), donde se empezaron a desarrollar empresas industriales (promovidos como polos de desarrollo), este censo muestra además el cambio de una población que en el censo del año 40, era predominantemente rural (65%)<sup>(12)</sup> en el país, a un predominio de la población urbana (60%)<sup>(13)</sup> en el año 1972, aunque fundamentalmente esta población estaba concentrada en Lima, en Arequipa, Trujillo y en ciudades menores ubicadas en el rango de 50,000 a 200,000 habitantes. Un proceso importante que facilito el crecimiento de estas ciudades fue el proceso de Reforma Agraria que generó crisis en el campo, por el “fracaso de la cooperativización y por la no incorporación en el proceso de los trabajadores eventuales”<sup>(14)</sup>, incrementando los flujos migratorios hacia Lima y la costa. Los migrantes presionaron por tierras y en Lima empezaron a surgir los asentamientos populares especialmente Villa El Salvador.

En este período resaltan también las grandes construcciones de infraestructura, el Oleoducto Nor Peruano (1974-1977), la Central Hidroeléctrica del Mantaro y el inicio del Proyecto Chira Piura.

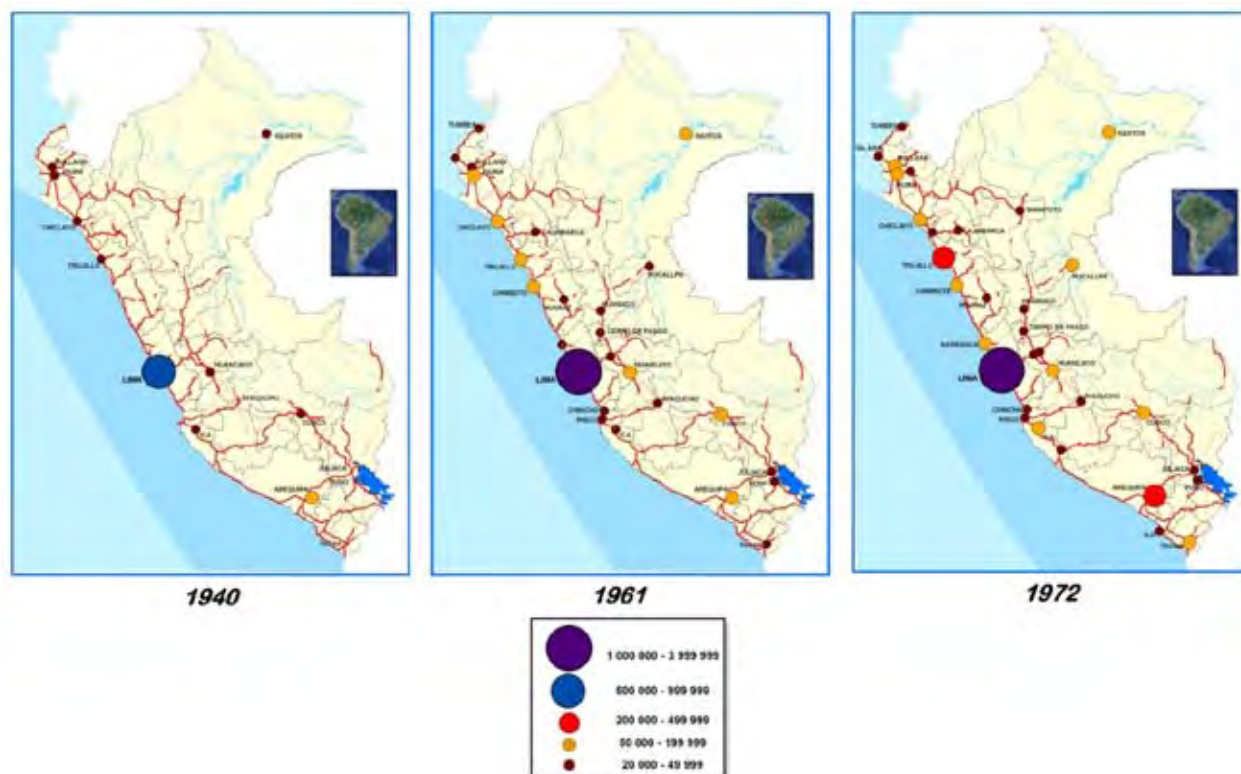
El primer quinquenio el PBI creció a un 5% de promedio anual, pero en el segundo quinquenio disminuyó a una tasa de 2.6%, debido a una retracción tanto en la agricultura, la construcción y la pesca, sin embargo el sector minero que se inició en este período (puesta en operación Cuajone y Cerro Verde) sustentaron la economía. Las actividades extractivas fueron las predominantes.

En el censo de 1981 se aprecia la litorización del Norte del país, al concentrar en un eje longitudinal una serie de conglomerados intermedios importantes: Piura, Chiclayo, Trujillo, Chimbote (rango 200,000-499,999) y en el sur destaca sólo Arequipa, además de apreciarse una incipiente concentración de población en ciudades menores (50,000-99,999) en el eje andino central, y las ciudades de Cusco, Puno, Ica y Pucallpa e Iquitos en la Amazonia.

Según Chipoco <sup>(15)</sup>, en este período ha existido una crisis económica prolongada en el país que redujo la capacidad productiva nacional, se tuvo hiperinflación, incremento de la deuda y desempleo masivo, disminución de remuneraciones, emigración de personal calificado, entre otros. Además del acompañamiento a este proceso de la violencia política, la guerra interna y el narcotráfico.

Como consecuencia del terrorismo empiezan a crecer algunas ciudades en el eje andino sur debido al desplazamiento de poblaciones del campo que estaban más expuesta a las acciones terroristas, a buscar refugio en las ciudades principalmente de su entorno, tales como :Ayacucho, Junín, Huánuco, Huancavelica y Lima.

Mapa N° 2: Proceso de conformación de las ciudades 1940-1972



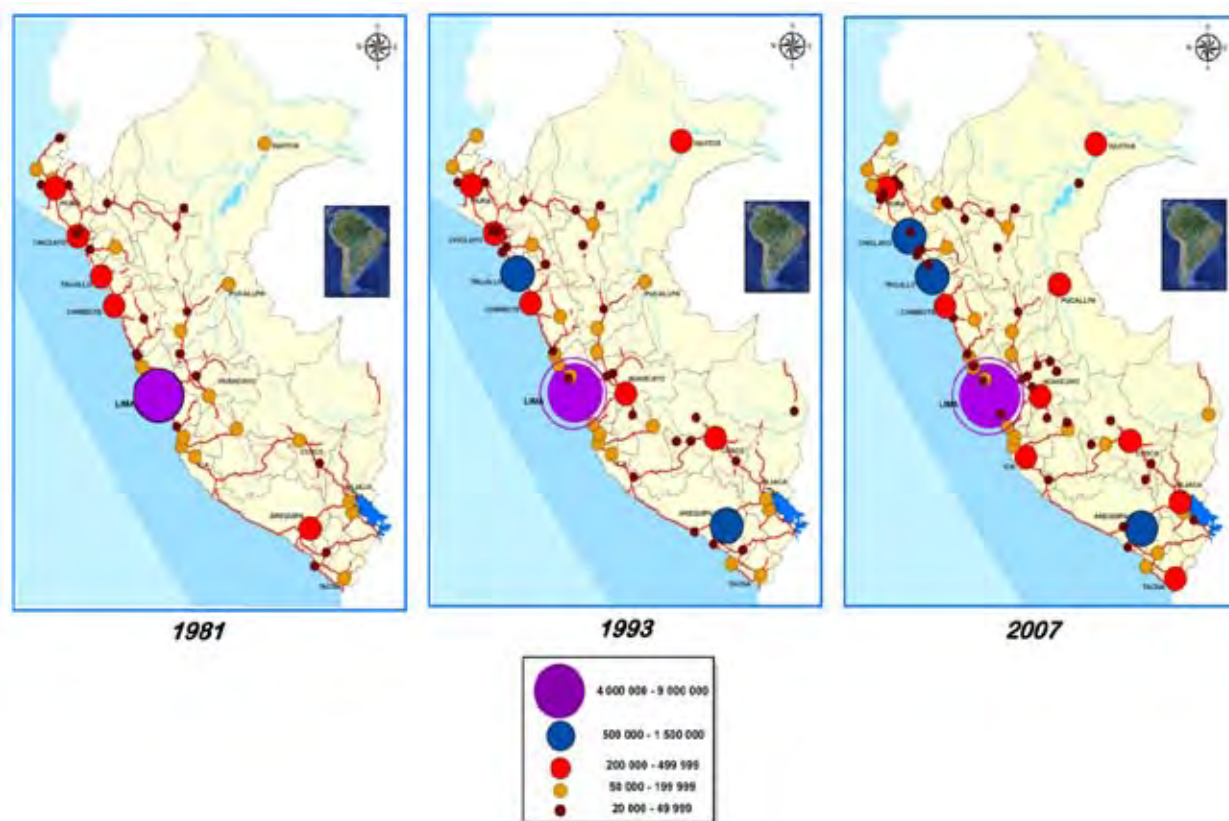
Fuente: Censos de Población y Vivienda 1940, 1961, 1972

Elaboración Propia

Como consecuencia del terrorismo empiezan a crecer algunas ciudades en el eje andino sur debido al desplazamiento de poblaciones del campo que estaban más expuesta a las acciones terroristas, a buscar refugio en las ciudades principalmente de su entorno, tales como :Ayacucho, Junín, Huánuco, Huancavelica y Lima.

**En el censo de 1993** Lima (6.345.856 habitantes) casi duplica la población del año 1972 y aparecen dos metrópolis una en el norte Trujillo y otra en el Sur Arequipa que sobrepasan los 500,000 habitantes. El eje norte se fortalece complementando a Trujillo, con las ciudades de Piura, Chiclayo y Chimbote (especializada en extracción y transformación del recurso pesquero) que este periodo mantienen su condición de ciudades medias. A estas ciudades se suman como ciudades medias las ciudades de Huancayo y Cusco en la Sierra e Iquitos en la selva. Según el INEI <sup>(16)</sup> en este período la selva experimenta un crecimiento demográfico significativo, fenómeno lo denomina de “selvatización” (sobre todo por las migraciones que se dirigen hacia la selva alta), que se caracteriza por una expansión de tierras agrícolas y el fortalecimiento de sus ciudades, constituyéndose en un factor importante de crecimiento.

**Mapa Nº 3: Proceso de conformación de las ciudades 1981-2007**



Fuente: Censos de Población y Vivienda 1940, 1961, 1972

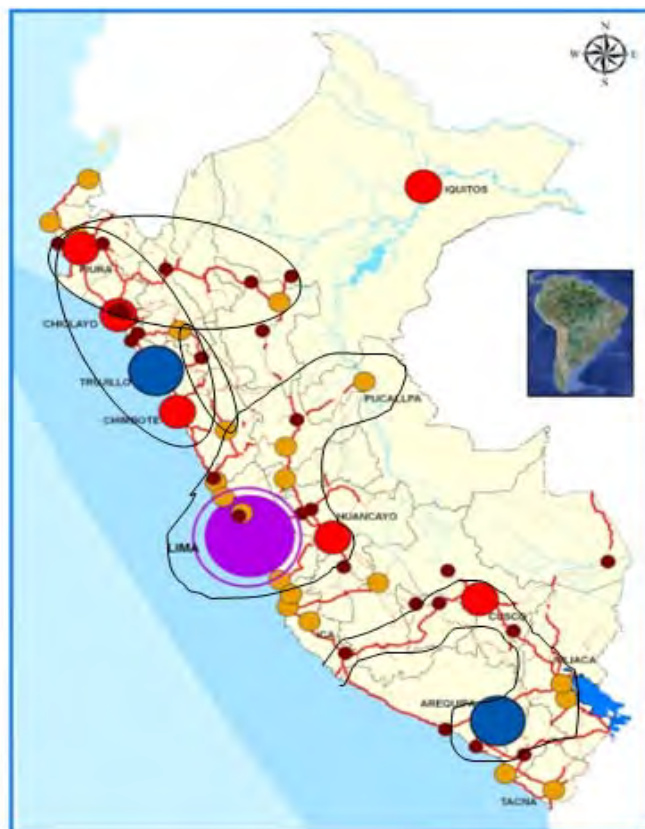
Elaboración Propia

En este período se empiezan a potenciar ejes donde se ubican las ciudades más importantes la mayoría de ellas capitales de departamento (Mapa Nº 4). Los principales ejes son:

- El eje costero norte se fortalece desde Piura hasta Chicbote
- El eje carretero en la sierra central que articula Lima, con la ciudad de Pucallpa y que contiene a las ciudades de Cerro de Pasco, Huánuco (capitales departamentales), Tingo María; este eje incluye a la ciudad de Huncayo. Todas estas ciudades se relacionan con la ciudad de Lima al encontrar en esta metrópoli el principal mercado para sus productos.
- El eje transversal norte que interconecta Piura y Chiclayo con Tarapoto, estas ciudades son capitales de departamento y se relacionan con los mercados de Piura y sobre todo el mercado de Chiclayo.
- Al sur existe un circuito que une las ciudades de Nazca, con Cusco, Juliaca, Puno y Arequipa y de ahí hacia Tacna.
- Dos ejes pequeños, uno en la costa centro donde está la influencia de La capital del país y al sur entre Arequipa, Moquegua y Tacna y un eje incipiente entre Ayacucho y Pisco.



**Mapa N° 4: Principales ejes que articulan las principales ciudades -1993**



Elaboración propia

**En el censo del año 2007** se aprecia que las grandes ciudades, diferentes a Lima (Chiclayo, Trujillo y Arequipa), se han desarrollado conformando sistemas policéntricos o polinucleares <sup>(17)</sup> estableciendo a nivel de conglomerados, “áreas metropolitanas”, en los espacios macro regionales, especialmente en la costa norte (Chiclayo y La Libertad) y Arequipa en el Sur. Sin embargo, éstas ciudades y otras que están llamadas a ejercer nuevos roles y funciones en los espacios macro regionales, deberán constituir sistemas a partir del fortalecimiento de las ciudades existentes, que deben adecuar su rol al de centralidad macro regional al interior del país, en un nuevo contexto de consolidación de los espacios regionales y macro regionales que forman parte de los corredores económicos.

En este período, por la localización de las ciudades se aprecia el fortalecimiento del eje litoral norte con dos metrópolis (Trujillo y Chiclayo cuya influencia llega hasta las ciudades de Tarapoto y Yurimaguas en la región selva) y el Sur con Arequipa. Se presenta un avance muy importante en el crecimiento de las ciudades intermedias, se tiene 9 ciudades de carácter regional (200,000-499,999 habitantes): Piura, Chimbote, Ica y Tacna en la costa; Juliaca, Cusco y Huanuco en la sierra y en la selva Iquitos; asimismo se desarrollan ciudades intermedias sub regionales y ciudades intermedias en número de 22 predominando su localización principal en el eje vial de la sierra central y en el eje transversal norte.

Uno de los factores más importantes en el crecimiento de las ciudades en esta etapa fue la construcción de diversa infraestructura de primer nivel, el desarrollo de actividades urbanas importantes como el comercio y los servicios al interior del país.

En este período surgió la propuesta de los ejes IIRSA cuya orientación fue la integración con los países sudamericanos, sin embargo estas carreteras fortalecen ejes viales, no con rutas nuevas, sino renovando y fortaleciendo las vías de formación histórica que ya se estaban dando en el país uniendo las capitales departamentales. Asimismo se dio inicio la construcción de la vía interoceánica del Sur, que conforma con las vías existentes varios, ejes (Mapa N° 5). Se licito la concesión del IIRSA Amazonas Centro y se inicio su construcción y actualmente ya se culmino la carretera IIRSA Norte y la IIRSA Sur,

potenciando en parte estos territorios, pero también generando impactos locales negativos muy importantes, al no haberse realizado acciones de prevención y desarrollo paralelas a la construcción de las carreteras, sobre todo en Madre de Dios donde existe fuerte migración con la finalidad de explotar oro aluvial que contamina y desertiza los suelos, sin ningún control.

De otro lado, la mejora de la infraestructura energética y de telecomunicaciones al interior del país ha apoyado el desarrollo de las ciudades como centros de servicios, comerciales entre otros pesar del abandono del campo

De esta mirada al proceso de localización de las ciudades se aprecia que las metrópolis polinucleares (Trujillo, Chiclayo y Arequipa) son capitales de departamento y siete de las nueve ciudades intermedias más grandes (de 200,000 a 4999,999) son capitales departamentales (Pucallpa, Huancayo, Ica, Cusco, Tacna, Piura e Iquitos), las dos restantes cumplen un papel muy importante en su ámbito Julia-ca en el sur y Chimbote en el norte medio. Todas estas ciudades con excepción de Iquitos están en las carreteras más importantes consideradas carreteras nacionales en el país, que conforman corredores económicos que incluyen corredores netamente urbanos y de comercio.

**Mapa N°5: Principales ejes que articulan las principales ciudades - 2007**



Fuente: MTC

Elaboración Propia

Mapa N° 06 : Ejes IIRSA



Asimismo el país desde hace muchos años, sobre todo superado el problema fronterizo con el Ecuador el país ha iniciado un proceso de integración fronteriza muy importante relacionando sobre todo las ciudades del norte del país con Huaquillas, Guayaquil y Loja, mediante carreteras y el intercambio de bienes y servicios con Piura y Tumbes, fenómeno que se reproduce entre Bolivia y Puno y una vez culminado el Puente Internacional en Madre de Dios empezará una articulación de bienes y servicios entre el sur del Perú y los Estados de Acre y Rondonia en Brasil. Mapa



## Mapa N° 7: Relaciones fronterizas actuales



### 3.4 Análisis de la Estructura Urbana

Las ciudades se organizan de forma jerárquica sobre el territorio, a partir del rango poblacional y la dinámica de urbanización de los centros urbanos, complementadas con la función político-administrativa que desempeñan en su ámbito, en términos de capitales departamentales o de provincia. Sin embargo, según LLOP TORNÉ Josep M<sup>a</sup> <sup>1</sup>, Director del programa UIA-CIMES, la aceleración del proceso de urbanización mundial en las últimas décadas consolida un modelo de concentración desigual de la población, que genera áreas con sistemas urbanos poco articulados o poco descentralizados, generando problemas de desequilibrio territorial.

Es así que surgen como importantes las ciudades medianas, que pueden llevar a resolver los desequilibrios territoriales por que pueden ser fortalecidas y producir una red urbana más equilibrada induciendo a un crecimiento importante de su hinterland y de los territorios con los que se interrelacionan.

En el presente caso para el análisis de la distribución jerárquica de las ciudades se ha utilizado además lo que se denominan “conglomerados urbanos”<sup>2</sup> es decir no solamente la jerarquía del peso demográfico que dan los censos, sino considerando las áreas de influencia inmediata que verdaderamente conforman las ciudades y que generan relaciones muy cercanas entre ellos complementando diversas actividades.

1 En Megalópolis, Metrópolis y Ciudades Intermedias del mundo. Programa UIA-CIMES.

2 Chipoco Malmberg, Teresa en “Dimensiones y Características del Crecimiento Urbano en el Perú: 1961-1993”- INEI 1996. Considera Conglomerados Urbanos al asentamiento humano conformado por el agrupamiento de población en forma continua que tiene características de índole urbana. Se consideraron dos aspectos, el primero el “conglomerado urbano” conformado por un “núcleo central” de menos de 10,000 personas y los asentamientos incluidos en una distancia aproximada de 2km desde la periferia; en segundo lugar el conformado por el “núcleo central” de 10,000 personas y más y los asentamientos incluidos en una distancia de 5 km., cifra que varía en las ciudades más grandes de acuerdo a señales objetivas de inmediata incorporación de áreas de expansión.

Para el análisis se han considerado 07 rangos de conglomerados (ciudades), considerándose ciudades mayores a 20,000 habitantes que son las que tienen una función importante dentro del ámbito donde se ubican.

De otro lado se ha usado la siguiente tipología que define los niveles jerárquicos existentes a través de los diferentes períodos censales:

- **Metrópolis Nacional**, es el primer nivel jerárquico que le corresponde a la ciudad de Lima-Callao que a partir del año 1961 supera el millón de habitantes y actualmente supera los 8'000,000 de habitantes. Presenta una realidad urbana compleja que articula más de 52 distritos, concentra la mayor población y las actividades más importantes, genera grandes flujos territoriales, de transporte, de movilidad, de comunicaciones y fundamentalmente se relaciona con el mundo globalizado.
- **Metrópolis Macroregional**, se consideran los conglomerados donde tanto su población, así como su extensión física y la calidad, cantidad y multiplicidad de actividades que caracterizan el centro principal, hacen de éste conglomerado, la entidad básica del territorio (como en el caso de Chiclayo, Arequipa y Trujillo). Cabe recordar que aquí se incluye el espacio urbano conformado en torno a los principales centros, en áreas metropolitanas que se consolidan con una función complementaria al nivel metropolitano nacional. En el Perú por sus características son metrópolis concéntricas polinucleares, es decir la metrópoli está conformada por un núcleo y una serie de centros poblados cercanos (30 minutos o una hora o de acuerdo de las relaciones existentes), que interactúan con el núcleo y entre ellos mismos. Su población está sobre los 500,000 a 999,999, en esta categoría están Chiclayo, Trujillo y Arequipa. Como ejemplo se presenta parcialmente la ciudad de Chiclayo en el Gráfico N° 1, que tiene funciones y relaciones más especializadas como se verá más adelante.

**Gráfico N° 2**

#### **Metrópolis Macroregional Polinuclear**



Fuente: GOOGLE

Elaboración Propia

Para las metrópolis polinucleares de Chiclayo y Trujillo, se han considerado las siguientes ciudades y asentamientos populares:

- Chiclayo ( conforman la metrópoli: Chiclayo núcleo de la metrópoli y los siguientes, asentamientos y ciudades: Jose Leonardo Ortiz, La Victoria, La Pradera, La Garita, Patapo, Eten, Eten Puerto, Monsefu, Patapo, Pícsi, Tumbán, Ferreñafe, Pacora, Pueblo Nuevo, Lambayeque , Jayanca, San José, Túcume, Mochumí, Reque, Pomalca.
- Trujillo\_(conforman la metrópoli : Trujillo, núcleo de la metrópoli y los siguientes asentamientos y ciudades: La Esperanza, Florencia de Mora, El Provenir , Buenos Aires, El Milagro, Villa del Mar, Huanchaco, Miramar , Salaverry, Laredo, Huanchaquito Alto, Alto Salaverry y Moche.
- En el caso de Arequipa se ha tomado la población del conglomerado que ha sido estimado por INEI <sup>(3)</sup>.
- Ciudades Intermedias Regionales (200,000-499,999)

Según LLOP TORNÉ las ciudades intermedias desarrollan un papel fundamental en la estructuración topológica del territorio, ya que realizan funciones de intermediación entre los grandes centros de decisión (las grandes metrópolis nacionales y mundiales) y las amplias áreas rurales.

Las ciudades intermedias, que responden de todas maneras a cierta jerarquía poblacional, en este caso a nivel macrorregional o regional, no solamente están condicionadas por ello, sino como dice LLOP TORNÉ por la capacidad de articular los espacios, agentes de su entorno y/o territoriales.

En este nivel están 9 ciudades (Ver cuadro Nº 1).

- **Ciudades Intermedias Sub Regionales** (100,000-199,999). Las ciudades intermedias sub regionales responden a una jerarquía menor pero también con la capacidad de articular territorios menores. El nuevo concepto, que introduce elementos cualitativos, tal como apunta GAULT, “sublima la importancia de los aspectos más dinámicos, la noción de estrategia de un lugar a conquistar, de un espacio a construir, de una posición a ocupar, de un papel de intermediación entre los hombres y los capitales, un espacio de sinergia a desarrollar”. En este nivel están 8 ciudades.
- **Ciudades Intermedias menores.** Ubicadas en el rango de 50,000-99,999, son centros menores que atienden espacios ligados a los ámbitos locales y relacionan su entorno rural, en total se han identificado 14 ciudades.
- **Conglomerados de servicios locales.** Aquellas ciudades que por su propia lógica tienen un carácter particularmente local y, en términos de extensión de servicios, a sus ámbitos de influencia inmediatos. Para realizar una clasificación primaria, se agrupan aquí los asentamientos que fueron identificados por su menor significación poblacional y menor grado de diversificación funcional. El sentimiento de pertenencia, la participación social o la presencia de equipamientos públicos asumen un rol decisivo en la identificación de estas, Ubicadas en el rango de 20,000 A 30,000, son centros de servicios más ligadas a ámbitos menores. En esta categoría se ubican 37 ciudades

### Tamaño Poblacional de las ciudades en el país

En los diferentes períodos censales se observa como las ciudades mayores de 20,000 habitantes, han venido incrementando, han pasado de solo 10 ciudades en el año 40 a 72 ciudades en el año 2007. Los mayores cambios más importantes han sido en los períodos 1940-1961 (donde las ciudades crecieron 2.7 veces) y 1981-1993 (donde crecieron 1.3 veces).

3 INEI-CELADE Perú: Migración Interna Reciente en el Sistema de ciudades 2002-2007

**Cuadro Nº 1: Rango de Ciudades según Tamaño Poblacional**

| RANGO DE CIUDADES SEGÚN<br>TAMAÑO POBLACIONAL                  | Conglomerados Urbanos (cifras absolutas) |        |      |      |        |          |
|--|--|--------|------|------|--------|----------|
|  | 1940                                     | 1961   | 1972 | 1981 | 1993   | 2007     |
| Nº de Ciudades (conglomerados)                                 | 157                                      | 258    | 319  | 348  | 463    | 566(**)  |
| I. Jerarquías Urbanas - ciudades de 20,000 a más               | 10                                       | 27     | 33   | 47   | 61     | 72 (**)  |
| (CU De 1'000,000 a más (Metrópoli Nacional).                   | 0  | 1      | 1    | 1    | 1      | 1        |
| CU De 500,000 a 999,999 (Metrópolis Macro Regionales).         | 1  | 0      | 0    | 0    | 2      | 3        |
| CU De 200,000 a 499,999 (ciudades intermedias Regionales       | 0  | 0      | 2    | 5    | 6      | 9        |
| Cu De 100,000 a 199,999 (ciudades Intermedias sub regionales ) | 0  | 2      | 6    | 5    | 9      | 8        |
| CU De 50,000 a 99,999 (ciudades intermedias menores).          | 1  | 6      | 5    | 11   | 12     | 14 (**)  |
| CU De 20,000 a 49,999 (Conglomerados de servicios locales )    | 8  | 17     | 19   | 25   | 32 (*) | 37(**)   |
| II. Base del Sistema de ciudades de 2,000 a 19,999             | 147                                      | 233(*) | 286  | 301  | 400(*) | 494 (**) |

**Fuentes:** INEI, PERU: Migración Interna Reciente y el Sistema de ciudades 2001-2007.

La información 1961-1993 ha sido tomada de Chipoco Malmberg, Teresa en "Dimensiones y Características del Crecimiento Urbano en el Perú: 1961-1993"- INEI 1996. Cuadros Nº 2.04, pág. 57 y Cuadro Nº A-01, pág. 209.

Elaboración Propia: (\*) Se han reajustado algunas cifras de los períodos 1961 y 1993, según cuadro Nº2.

En el caso del año 2007 varía el número de ciudades (\*\*) ya que algunas de ellas se han considerado como conformantes de las Metrópolis Regionales (que son de carácter polinuclear) En el año 2007, las ciudades (o conglomerados) más importantes con población mayor a los 20 mil habitantes (sin considerar Lima metropolitana), presentan la siguiente estructura.

- Metrópoli Nacional.
- 3 Ciudades o metrópolis macro regionales entre 500.000 y 1.000.000 habitantes.
- 9 Ciudades intermedias regionales entre 200.000 y 499.999 habitantes.
- 8 Ciudades intermedias sub regionales entre 100.000 y 199.999 habitantes.
- 14 ciudades intermedias menores entre 50.000 y 99.999 habitantes.
- 37 ciudades entre 20.000 y 49.999 habitantes.

Las ciudades que han venido creciendo en mayor número son las de los rangos menores entre 20,000-49,999 y 50,000-99,999. Es necesario destacar, como a través del proceso histórico, empiezan a desarrollarse las ciudades intermedias regionales del rango de 200.000 y 499.999 habitantes fundamentalmente en el período censal de 1993-2007, siendo las principales ciudades en este rango las que corresponden a las capitales departamentales de Cusco, Piura, Iquitos, Tacna, Huancayo, Ica, y Pucallpa, las que incrementaron su población. Además desarrollaron las ciudades de Juliaca y Chimbote, que no son capitales de departamento, pero que cumplen funciones muy importantes en su espacio. Los flujos migratorios se reorientaron además de Lima, hacia las ciudades del interior, iniciándose también migraciones entre ciudades.

De otro lado también son importantes las ciudades intermedias de rango 100,000 a 199,999, las que empiezan a desarrollarse a partir del año 1972 por la dinámica que adquieren algunas capitales de



departamento y algunas ciudades que tienen influencia sobre sus territorios adyacentes. En esta categoría están las capitales departamentales de: Ayacucho y Huánuco y las ciudades de Chíncha Alta, Sullana, y Huacho. Recientemente en el año 2007 se incorporaron a este rango las ciudades capitales de departamento de Puno, Tarapoto y Cajamarca. Estas ciudades reflejan una mejor tendencia a la distribución espacial de la población, abarcando los espacios de costa, sierra y selva. Sin embargo es necesario destacar que Ayacucho y Huánuco crecieron además por la incorporación de poblaciones desplazadas producto de la violencia política.

3.1. En general, se indica que, al desarrollarse el proceso de urbanización en el Perú, se acentuó la tendencia a la concentración de población en escasos centros urbanos fundamentalmente localizados en la costa; sin embargo a partir del año 1993 empiezan a desarrollarse ciudades en las zonas de sierra y selva que podrían apoyar el desarrollo de los territorios internos, pero si no se realizan políticas importantes para el desarrollo del espacio rural andino, incluyendo el desarrollo de sus ciudades, su población que es predominantemente rural, incrementaría su tendencia a expulsar población, lo que generaría un proceso migratorio, concentrándose en las ciudades de la costa y selva, convirtiéndose en una barrera territorial que impide la conformación de redes urbanas que estructuren espacios macro regionales, tendiendo a consolidarse las principales ciudades de la sierra, sin compartir funciones con los centros secundarios, fortaleciendo los nuevos centralismos en cada una de las macro regiones.

En la región sur no se identifican redes urbanas que involucren todos los rangos de población y que desempeñen roles complementarios a los centros principales. Se configura, más bien, un sistema que se sustenta en importantes ciudades intermedias como Arequipa y Cusco, que no logran articularse de manera armónica con otras ciudades complementarias de menor rango, y que tienen débiles relaciones entre sí, mostrando debilidad en la organización espacial de un sistema urbano macrorregional.

#### Importancia Jerárquica de las ciudades por Regiones naturales

Si se analiza la población por regiones naturales (Cuadros Nº 3 y 4), se aprecia que el mayor número de ciudades se localizan en la región costa (34), seguidas de la sierra (22) y por último en la selva (16). El mayor número está en las ciudades menores de 20,000 a 50,000 habitantes (51 ciudades).

Esta distribución refleja el desequilibrio en la concentración de la población en el territorio según regiones naturales y debe tenerse en cuenta que si bien es sumamente importante fortalecer algunas ciudades del litoral con la mejora y modernización de la infraestructura y funcionamiento de los puertos para mejorar la competitividad del país en su relación con el mercado globalizado, es al interior del país donde se requiere fortalecer el desarrollo de ciudades que deben constituirse en los centros dinamizadores del desarrollo de sus propios espacios.

Las principales características de las regiones naturales son las siguientes:

**CUADRO Nº 2: NÚMERO DE CIUDADES POR RANGOS POR REGIONES NATURALES**

| <b>Año -1970<br/>/ Rangos</b> | <b>Costa</b> | <b>Sierra</b> | <b>Selva</b> | <b>TOTAL</b> |
|-------------------------------|--------------|---------------|--------------|--------------|
| Metrópolis Nacional           | 1            |               |              | 1            |
| 500,000-1,000,000             | 2            | 1             |              | 3            |
| 200,000-499,999               | 4            | 3             | 2            | 9            |
| 100,000-199,999               | 3            | 4             | 1            | 8            |
| 50,000-99,999                 | 9            | 3             | 2            | 14           |
| 20,000-49,999                 | 15           | 11            | 11           | 37           |
| <b>TOTAL</b>                  | <b>34</b>    | <b>22</b>     | <b>16</b>    | <b>72</b>    |

Fuente: INEI: Censos Nacionales 2007.

Elaboración: propia

En la Costa, se concentra el 76% de la población en ciudades de más de 20,000 habitantes (Cuadro Nº 4), conteniendo a la Metrópoli Nacional de Lima, la misma que presenta un rol preponderante en el país y la principal ciudad que constituye el nexo más importante con el exterior. Este espacio; además contiene a las 2 de las tres metrópolis macro regionales más importantes del país (Trujillo y Chiclayo), pero por su cercanía produce una alta concentración poblacional en un eje pequeño que incluye además las ciudades de Piura y Chimbote. Las ciudades de Chiclayo y Piura tienen una importante influencia en todas las poblaciones de sierra y selva del Eje IIRSA norte. En total en esta región suman 33 ciudades mayores de 20,000 habitantes en el año 2007 que se distribuyen de la siguiente manera:

- 1 Metrópoli Nacional con más de 8'000,000 de habitantes (Lima).
- 2 Metrópolis Macroregionales, entre 500,000 y 1'000,000 de habitantes
- 4 ciudades Intermedias regionales entre 200,000 y 499,999 habitantes
- 3 ciudades intermedias sub regionales entre 100,000 y 199,999 habitantes
- 9 ciudades intermedias menores entre 50,000 y 99,999 habitantes
- 14 ciudades entre 20,000 y 49,999 habitantes.

Esta concentración se explica porque a través del proceso histórico, este espacio fue favorecido por la actuación del Estado y el sector privado lo que significó una gran atracción poblacional, especialmente de los pobladores de la sierra.

En la Sierra, se concentra el 17% de la población en ciudades de más de 20,000 habitantes, entre las que se encuentra una de las tres metrópolis macro regionales (Arequipa). En total suman 22 ciudades mayores de 20,000 habitantes que se distribuyen de la siguiente manera.

- 1 Metrópoli entre 500,000 y 1'000,000 de habitantes (Arequipa)
- 3 ciudades intermedias regionales entre 200,000 y 499,999 habitantes
- 4 ciudades intermedias sub regionales entre 100,000 y 199,999 habitantes
- 3 ciudades intermedias menores entre 50,000 y 99,999 habitantes
- 11 ciudades entre 20,000 y 49,999 habitantes

En la Selva, se concentra el 7% de la población en ciudades de más de 20,000 habitantes. Destacan las ciudades de Iquitos y Pucallpa presentando un problema de polarización. La mayoría de las ciudades son menores de 500,000 habitantes. En total suman 21 ciudades mayores de 20,000 habitantes (similar al de la sierra), que se distribuyen de la siguiente manera:

- 2 ciudades intermedias regionales entre 200,000 y 499,999 habitantes
- 1 ciudad intermedia sub regional entre 100,000 y 199,999 habitantes
- 3 ciudades intermedias menores entre 50,000 y 99,999 habitantes
- 15 ciudades entre 20,000 y 49,999 habitantes

Al interior de las regiones naturales, la localización de la población en ciudades muestra desequilibrios, señalándose que se requieren fortalecer los centros urbanos en la Costa Sur, en la Sierra Norte y en la Selva Sur.

Es preciso señalar, que a pesar de sus limitaciones en cuanto a significación poblacional, los espacios de sierra y selva tienen una estructura porcentual de distribución de la población relativamente más equilibrada que la costa.

Sin embargo en el espacio andino, todavía existen departamentos cuya población es predominantemente rural (Ver mapa Nº 12 ) y su tendencia a expulsar población hacia las ciudades de la costa y selva, se convierte en una barrera territorial que impide la conformación de redes que estructuren los espacios macro regionales, tendiendo a consolidarse las principales ciudades de la sierra sin compartir funciones con los centros secundarios, fortaleciendo los nuevos centralismos en cada una de las regiones naturales o en los espacios del norte centro y sur .

De otro lado se puede señalar que existen algunas ciudades de sierra y selva que si se fortalecen pueden consolidar un sistema de ciudades agrupadas por subsistemas, de una manera orgánica y mejor distribuida en el territorio nacional, especialmente en las zonas norte y centro del país.

De lo anterior, se puede concluir, que si bien la distribución de la población en las ciudades de más de 20,000 habitantes por regiones naturales en el Perú refleja un enorme desequilibrio entre regiones y al interior de cada región natural, la estructura de los centros urbanos según espacios macro regionales y articuladas por los ejes IIRSA, puede permitir y orientar inversiones a un mejor acondicionamiento territorial a favor del fortalecimiento de ciudades, que apoyen a unidades geoeconómicas internas y al ámbito rural, articulándolas adecuadamente a mercados internos y externos.

Así mismo, en términos de concentración poblacional, en el año 2007 resulta particularmente representativa la significación de la dinámica poblacional que registran los espacios de frontera internacional, la concentración de población en ciudades del espacio amazónico y la dinámica urbana que generan en torno a sí mismas las principales ciudades de la costa, además del rol hegemónico y central de Lima. Sin embargo, en el espacio andino, su población es predominantemente rural y su tendencia a expulsar población que se concentra en las ciudades de la costa y selva, se convierte en una barrera territorial que impide la conformación de redes que estructuren los espacios macro regionales, tendiendo a consolidarse las principales ciudades de la sierra sin compartir funciones con los centros secundarios, fortaleciendo los nuevos centralismos en cada una de las macro regiones, por lo que debe procurarse que cumplan roles y funciones para atender a los espacios productores.

Esta distribución refleja el desequilibrio en la concentración de la población en el territorio según regiones naturales y debe tenerse en cuenta que si bien es sumamente importante fortalecer algunas ciudades del litoral con la mejora y modernización de la infraestructura y funcionamiento de los puertos para mejorar la competitividad del país en su relación con el mercado globalizado, es al interior del país donde se requiere fortalecer el desarrollo de ciudades que deben constituirse en los centros dinamizadores del desarrollo.

### 3.5 Funciones de las ciudades.

La concentración de población en ciudades se produce con el objetivo de desarrollar determinadas actividades productivas, de servicios y similares que, en conjunto, constituyen y determinan la función de la ciudad y que puede ser independiente del tamaño poblacional.

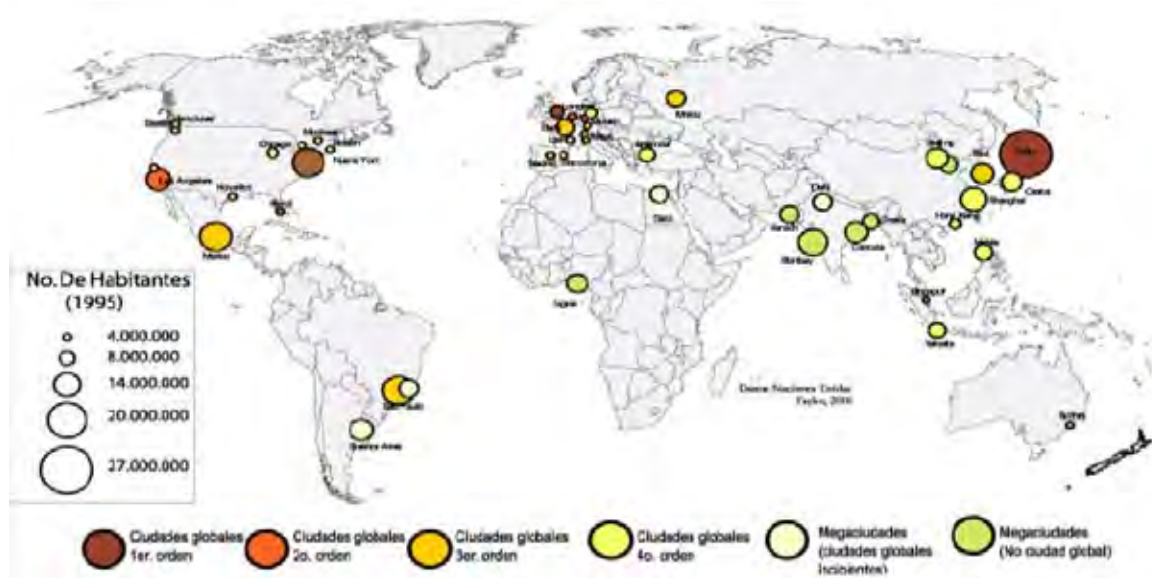
#### Funciones por tipo de ciudad

- Funciones de la Metrópoli Nacional.- Las metrópolis nacionales cumplen una función de servicios especializados de alto nivel (centro principal de intercambio con el exterior, sociedades de intermediación entre la producción y el mercado de nivel internacional y nacional principales plazas financieras especializadas), asimismo son centros de decisión, centros de producción e intercambio con el exterior y con el interior. Estas ciudades disponen de recursos humanos más calificados, tienen ventajas comparativas (economías de aglomeración), ligadas al volumen de producción, al número de empresas localizadas en la ciudad y por el vasto mercado de consumo al que atienden. Además tiene la infraestructura del puerto principal, aeropuertos, diversidad y calidad de servicios especializados.
- Este es el caso de Lima, pero esta metrópoli es importante en su relación con los mercados externos, pero no es considerada una ciudad global, no solamente por el tamaño poblacional, sino por las funciones que cumple a nivel mundial, donde sobresalen Tokio, Nueva York y Londres (ver mapa Nº 8) que son las urbes que participan y tienen una función específica en la economía mundial; sin embargo a través de Lima el país se relaciona, con los diversos países, con los cuales tiene tratados de libre comercio (Mapa Nº 9). De otro lado Lima se articula y debe articularse más estrechamente con los espacios internos del país no solamente como ente concentrador y distribuidor de los productos internos sino como entidad que promueva en las ciudades al interior del país, el conocimiento, la tecnología, formas de producción y el acceso a diversos niveles de mercado y promoviendo y generando cadenas productivas y tecnologías. Es la ciudad que tiene relación con



todas las ciudades del país y específicamente con la región central del país donde ejerce predominio a través de la ruta del eje IIRSA Amazonas Norte.

Mapa N° 8: Sistemas Urbanos en América Latina: Globalización y Urbanización



Fuente: Sistemas Urbanos en América Latina: Globalización y Urbanización  
Jhon Williams Montoya, Profesor Universidad Nacional de Colombia

## MAPA N° 9

### Relaciones del Perú a nivel mundial.



Fuente; MINEM

- **Funciones de Las metrópolis regionales o macroregionales.-** Estas ciudades cumplen funciones comerciales y de servicios especializados además de ser centros industriales, de intermediación,

intercambio y distribución de productos de dicho espacio. En este nivel se ubican las ciudades de Chiclayo, Trujillo y Arequipa que cumplen además un rol muy importante en los espacios del norte y del sur respectivamente.

- **Funciones de las ciudades intermedias y ciudades menores.-** se orientan a desarrollar actividades que se realizan propiamente en la ciudad y actividades que aportan recursos al exterior o al entorno rural donde se interrelacionan, configuran las funciones básicas de la ciudad. Entre estas últimas están las funciones netamente comerciales o industriales, servicios, político-administrativas, culturales, turísticos, entre otras.

### Funciones según Rangos

Las funciones predominantes en las ciudades del Perú son diferenciadas de acuerdo con los rangos poblacionales, predominando para las ciudades mayores de 200 mil habitantes la función industrial (manufactura), el comercio y servicios especializados, con excepción de Piura que registra una especialización funcional sólo de servicios. Algunas de las ciudades históricas (Lima, Cusco, Arequipa, Trujillo, entre otras tienen al turismo como una función principal.

Normalmente en las ciudades intermedias más pequeñas predominan el comercio y los servicios, pero también actividades extractivas, sector primario (agricultura, ganadería, caza, pesca) y, en algunos casos, esta extracción está vinculada con la manufactura. Algunas de las metrópolis y ciudades intermedias tienen como actividad importante el turismo.

La mayoría de las funciones económicas urbanas se definen en base a los diferentes porcentajes de la Población Económicamente Activa (PEA), por actividad que se han registrado en los conglomerados. Para establecer las funciones predominantes, se deben considerar las variaciones según la actividad, considerando los siguientes criterios:

- Actividad industrial predominante: porcentajes mayores al 25%.
- Actividad agropecuaria predominante: porcentajes mayores al 30%.
- Actividad minera predominante: porcentajes mayores al 11%.
- Actividad comercial predominante: porcentajes mayores al 65%.

Las funciones urbanas predominantes se pueden apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro Nº 3

Conglomerados de 20 mil habitantes a más por función urbana predominante, 2000

| Macrorregión | Rango                              | Conglomerado | PEA Total | Función urbana predominante  |
|--------------|------------------------------------|--------------|-----------|--|
| Centro       | Metrópoli nacional 1.000.000 y más | Lima-Callao  | 1.988.669 | industrial /comercio/ servicios ( a escala nacional y servicios especializados para su relación con el exterior).Cultural/Centro histórico |
| Sur          | Primer rango<br>500.000-999.999    | Arequipa     | 172.337   | industrial / servicios especializados/, comercio y servicios locales/Cultural/ centro histórico/Turismo                                    |
| Norte        |                                    | Trujillo     | 139.532   | industrial / servicios especializados/ comercio y servicios locales. Cultural / Centro histórico/Turismo                                   |
|              |                                    | Chiclayo     | 104.379   | industrial /Servicios especializados / Comercio y Servicios locales  |
|              |                                    |              |           |  |

|        |                                      |                            |        |  |
|--------|--------------------------------------|----------------------------|--------|--|
| Norte  | Segundo rango<br>200.000-499.999     |                            |        |  |
| Centro |                                      | Huancayo                   | 71.756 | industrial / servicios y comercio  |
| Sur    |                                      | Cusco                      | 71.497 | industrial / servicios/Centro Histórico/<br>Turismo                      |
| Centro |                                      | Chimbote                   | 68.016 | industrial / servicios   |
| Norte  |                                      | Iquitos                    | 65.618 | comercio / servicios/Turismo   |
| Norte  |                                      | Piura                      | 63.760 | Servicios/comercio   |
| Sur    | Tercer rango<br>100.000-199,9<br>999 | Tacna                      | 51.990 | Servicios  |
| Centro |                                      | Pucallpa                   | 43.749 | industrial / servicios   |
| Centro |                                      | Ica                        | 40.854 | Servicios/agroindustria  |
| Sur    |                                      | Juliaca                    | 36.789 | industrial / servicios/comercio  |
| Norte  |                                      | Sullana                    | 32.538 | industrial / servicios   |
| Centro |                                      | Huánuco                    | 28.863 | Servicios  |
| Centro |                                      | Chincha Alta               | 28.636 | industrial / servicios/agroindustria                                     |
| Centro |                                      | Huacho                     | 28.130 | Servicios  |
| Centro |                                      | Ayacucho                   | 24.279 | industrial / servicios   |
| Norte  | Cuarto rango<br>50.000-99.999        | Tarapoto                   | 22.857 | comercio/ servicios  |
| Norte  |                                      | Cajamarca                  | 22.711 | industrial / servicios   |
| Sur    |                                      | Puno                       | 22.676 | Servicios  |
| Centro |                                      | Pisco                      | 19.907 | agroindustria / servicios  |
| Norte  |                                      | Tumbes                     | 17.944 | Servicios  |
| Norte  |                                      | Talara                     | 17.940 | servicios / hidrocarburos / manufactu-<br>ra /Hidrocarburos Extractivo / |
| Centro |                                      | Huaral                     | 15.949 | agrícola / servicios   |
| Centro |                                      | Huaraz                     | 15.891 | Servicios/Turismo  |
| Centro |                                      | Barranca                   | 15.846 | Servicios  |
| Sur    |                                      | Ilo                        | 15.463 | industrial / servicios   |
| Centro |                                      | San Vicente de Ca-<br>ñete | 13.515 | agrícola / servicios   |

|        |                               |                  |        |                              |
|--------|-------------------------------|------------------|--------|------------------------------|
| Norte  | Quinto rango<br>20.000-49.999 | Jaén             | 12.046 | agrícola / servicios         |
| Centro |                               | Cerro de Pasco   | 11.843 | Servicios                    |
| Centro |                               | Tarma            | 11.530 | Servicios                    |
| Centro |                               | Tingo María      | 11.330 | Servicios                    |
| Sur    |                               | Abancay          | 11.071 | Servicios                    |
| Sur    |                               | Moquegua         | 10.181 | Servicios/turismo            |
| Centro |                               | La Oroya         | 9.551  | industrial / minero          |
| Norte  |                               | Paita            | 9.140  | pesquero / industrial        |
| Norte  |                               | Catacaos         | 8.578  | agrícola / industria/turismo |
| Norte  |                               | Ferreñafe        | 8.472  | Agrícola                     |
| Norte  |                               | Chulucanas       | 8.122  | Agrícola                     |
| Norte  |                               | Chepen           | 8.099  | agrícola / servicios         |
| Sur    |                               | Puerto Maldonado | 8.087  | Servicios/turismo            |
| Centro |                               | Paramonga        | 7.952  | industrial / servicios       |
| Norte  |                               | Lambayeque       | 7.932  | Servicios                    |
| Norte  |                               | Yurimaguas       | 7.684  | agrícola / servicios         |
| Centro |                               | Chancay          | 7.405  | agrícola / servicios         |
| Sur    |                               | Sicuani          | 7.374  | Servicios                    |
| Centro |                               | Jauja            | 7.349  | Servicios                    |
| Centro |                               | Nazca            | 6.987  | Servicios/turismo            |
| Norte  |                               | Moyobamba        | 6.950  | agrícola / servicios         |
| Norte  |                               | La Unión         | 6.691  | Agrícola                     |
| Sur    |                               | Quillabamba      | 6.536  | Servicios                    |
| Sur    |                               | Andahuaylas      | 6.458  | agrícola / servicios         |
| Norte  |                               | Juanjui          | 6.376  | agrícola / servicios         |
| Sur    |                               | Camana           | 6.310  | pesquero / servicios         |
| Sur    |                               | Mollendo         | 6.228  | Servicios                    |
| Centro |                               | La Merced        | 5.904  | Servicios                    |
| Centro |                               | Huancavelica     | 5.849  | Servicios                    |
| Norte  |                               | Pacasmayo        | 5.414  | Servicios                    |
| Norte  |                               | Monsefu          | 5.171  | agrícola / industrial        |
| Norte  |                               | Tuman            | 4.048  | Industrial                   |
| Norte  |                               | Cayalti          | 3.205  | agrícola / industrial        |
| Norte  |                               | Saña             | 1.319  | agrícola / industrial        |

Fuente: Galarza L. Del Castillo C. Centralidades regionales y jerarquías urbanas: sistema de centralidades urbanas en el Perú.

### 3.6. Sistema de ciudades

#### 3.6.1. Sistemas Macro

Los sistemas se definen de acuerdo a la localización de las ciudades, la jerarquía y las funciones que cumplen. De esta manera se identifican los sistemas que se dan en el país, tanto en el nivel macro donde se dan relaciones internacionales, nacionales y/o regionales, como a nivel interno donde se ubican poblaciones formando redes jerárquicas y relacionándose de acuerdo a su localización y las funciones que cumplen.

Si se analiza a nivel macro se aprecia que existen tres centros importantes, Lima en el centro, las metrópolis de Trujillo Chiclayo incluyendo a Piura en el norte y Arequipa en el sur.

Lima por su tamaño y las funciones que cumple tiene influencia en todas las ciudades del país y en forma específica en el eje costero por el norte hasta Huaral-Huacho y al sur hasta Ica, incorporando una serie de poblados menores (Ver mapa N° 11).

Chiclayo, conjuntamente con la ciudad de Piura se relacionan de forma transversal a través del eje IIRSA con las ciudades ubicadas en dicho eje, hasta las ciudades de Tarapoto y Yurimaguas y a través de estas ciudades se relacionan con Iquitos y a través de Piura se relacionan con ciudades fronterizas de Ecuador (Ver Mapa N° 10). Arequipa a través de la Carretera Panamericana se relaciona con Moquegua y Tacna pero su principal relación se da a través del eje IIRSA Sur, fortaleciendo su relación con Tacna y Puno y a través de ellos con poblaciones fronterizas de Chile y Bolivia; así como a través del eje IIRSA con las ciudades fronterizas con Brasil (Acre y Rondonia).

Las metrópolis regionales del norte se relacionan entre ellas y a su vez con Lima y sobre todo con las ciudades y territorios diversos tal como se muestra en el mapa N° 10, cumpliendo funciones que han ido desarrollando a través de los procesos históricos, pero casi con similares rangos jerárquicos, se caracterizan las metrópolis por sus características de metrópolis polinucleares. En el caso de la metrópoli de Trujillo se relaciona con los poblados de costa de su entorno, pero a diferencia de Chiclayo no tiene relaciones importantes con la sierra de su departamento, las relaciones principales se realizan en el eje longitudinal de la costa, con Chiclayo y Piura y con Chimbote y sobre todo con su hinterland que corresponde al núcleo de la ciudad y su entorno. Este progresivo crecimiento del eje norte generara un problema de concentración y polarización importante ya que en la actualidad, si se suma la población del eje Chimbote hasta Piura contiene una población de 2'296,341 habitantes sólo en ciudades y que al presente debe haber llegado a cerca de 2, 500,000 habitantes. Sus sistemas se distingue por estar conformado por ciudades cerca al millón de habitantes, muy similares y muy cercanas para que todas irradien desarrollo al interior del espacio regional norte, lo que si podría suceder en el conjunto.

Las 'ciudades intermedias' ya no se constituyen solamente en una ciudad situada en un nivel jerárquico entre 100,000-500,000 habitantes, con importante población, con acumulación de recursos naturales y económicos de su entorno, sino es una ciudad integrada en la red de relaciones que se establecen a nivel macro regional, nacional y posiblemente internacional. Según la CEPAL<sup>21</sup> estas ciudades constituyen espacios dinámicos que intermedian distintos niveles de ciudades, las más desarrolladas y de otro lado los territorios marginales, con capacidad para contribuir al desarrollo del los territorios con los cuales se relacionan. En suma, podríamos definir a la 'ciudad intermedia' en términos dinámicos, y en un sentido optimista y emprendedor, como una ciudad que puede intermediar lo local y lo global. En América Latina estas ciudades surgen como lugares privilegiados tanto para el crecimiento económico como para la articulación de políticas territoriales para el desarrollo de actividades productivas (agropecuarias, industriales de servicios, comercio y turísticas) y de innovación tecnológica.



**Mapa N° 10: Relaciones macro de las principales metrópolis del país**



Fuente: Elaboración propia

## **2. Sistemas de ciudades en el país**

Los sistemas urbanos que se conforman al interior del país se desarrollan a través de ejes o ciudades que se relacionan mediante redes urbanas interrelacionadas, la mayoría conteniendo ciudades de distinto rango y función. La más importante es la red que une las áreas metropolitanas en forma de eje longitudinal en el norte del país. El Cusco y Tarapoto tienen una red más completa casi concéntrica que atiende la serie de centros poblados de su entorno de forma más armónica. El sistema central se da en forma longitudinal.

Algunos conglomerados urbano-regionales del rango de más 100 mil habitantes han conformado una serie de pequeños sistemas urbanos interrelacionados entre sí, y con la sierra y la costa inmediata a ellas; lo que produce una mejor distribución poblacional y genera ciudades con jerarquías diversas. Esto llevará a plantear políticas fundamentadas en la necesidad de desarrollar otras ciudades diferentes complementarias o generar sistemas urbanos con ciudades menores ligadas a dichas ciudades.

**Mapa N° 11: Sistema de Ciudades 2007**



## Población urbano rural por departamentos

Para conocer como en los departamentos se presentan los procesos de urbanización, se observa que a partir del censo del año 1961, el departamento de Lima empieza a destacar por su mayor población en relación al resto de departamentos. Progresivamente se fueron poblando los departamentos de la costa norte y centro y parte de los departamentos de la sierra centro (Junín) y sur (Cusco y Puno) y el departamento de Arequipa. A partir del año 1993 se empieza apreciar el crecimiento de los departamentos de selva debido a los procesos migracionales que se orientaron hacia esta región.

Si bien en este proceso se ve la importancia de la población departamental y su localización, sin embargo quien determina la mayor concentración poblacional, en los últimos años, son las ciudades ubicadas dentro de dichos departamentos.

En el año 2007, a la población urbana le corresponde un 76 % de la población total del país, los departamentos de Lima, Tacna, Tumbes, Arequipa, Ica, Moquegua, Lambayeque, La Libertad, Ucayali, Piura, Madre de Dios, Junín, Loreto, San Martín, Ancash, Pasco, Ayacucho, Cusco son predominantemente urbanos y los departamentos de Puno, Apurímac, Amazonas, Huánuco, Cajamarca y Huancaavelica tienen un predominio de población rural (anexo N°1 y Mapa N° 12).

Mapa N° 12: Departamentos predominantemente urbanos o rurales



Fuente; INEI Censos de Población y Vivienda 2007  
Elaboración Propia

La población urbana que se concentra en Lima Metropolitana, alcanza un 31 % de la población urbana nacional y el departamento corresponde a una población de 8'472,935 habitantes.



## 3.2.POTENCIALIDADES DE DESARROLLO DE LAS PRINCIPALES CIUDADES EN VINCULACIÓN CON SUS RESPECTIVOS ESPACIOS REGIONALES.

### 3.2.1 Vocación productiva v potencial del país.

En el proceso de desarrollo y sobre todo en la búsqueda de conseguir la inclusión social y el desarrollo interno, no solamente deben utilizarse en el país los recursos que son explotados actualmente (minas, suelos de gran calidad, recursos forestales y pesqueros) siguiendo la inercia actual o las tendencias que genera la demanda tradicional, convirtiéndonos sólo en productores de materias primas para los grandes mercados.

Lo que tenemos que tener en cuenta es que en el mundo vienen surgiendo nuevas demandas ligadas a cubrir las necesidades de la población que busca mejores condiciones de alimentos, medicina menos invasiva, recursos no contaminantes sobre todo ligado a la energía, entre otros, donde el Perú puede constituirse en un aportante de bienes de primer nivel, con un importante valor agregado, en un marco de acuerdos y orientaciones planificadas con los agentes locales en el proceso de descentralización. Esto permitiría superar las diferencias sociales internas y garantizar la continuidad del uso de recursos que son renovables. De otro lado las nuevas oportunidades de mercados ecológicos que se presentan deben ser consideradas como los servicios ambientales, la certificación y el biocomercio, entre otros.

Según el último informe del PNUD <sup>(22)</sup> se considera que el Siglo XX trajo un despertar a los peligros de la degradación ambiental, así como el comienzo de una respuesta, pero el Siglo XXI al presente, según manifiestan, está trayendo una comprensión del valor real de los alimentos, el agua, la salud humana y la estabilidad climática que dependen de la diversidad de seres vivos y los ecosistemas en los cuales se desarrollan.

Lo expresado está sucediendo tanto por la toma de conciencia de mejorar las condiciones actuales del planeta, de considerar la necesidad de alimentación orgánica (sin insecticidas y pesticidas) y de atención de la salud con medicinas naturales producto de la flora existente en el mundo y sobre todo en el país y en la perspectiva futura de la disminución de los recursos fósiles para el uso de la energía y la posibilidad de incorporar energías limpias renovables.

El informe del PNUD, ofrece una breve reseña de los ingeniosos esfuerzos que se están llevando a cabo en América Latina y el Caribe para valorizar y defender el incomparable patrimonio de su riqueza biológica y ecológica. Su compromiso ha formado la base para el surgimiento de innovaciones en el desarrollo y aplicación de nuevas técnicas para vivir en mayor armonía con los poderes regenerativos de la naturaleza. El número, variedad y singularidad de estos esfuerzos pioneros, según el PNUD, ubican a América Latina en un lugar de liderazgo para el apoyo a la comunidad mundial en la búsqueda urgente de nuevos paradigmas que protejan el medio ambiente y al mismo tiempo mejoren las condiciones de vida de los pobladores.

Para proponer acciones es necesario conocer las diferencias territoriales existentes tanto en sus potencialidades como en la infraestructura y las tendencias actuales, por lo que se precisará algunos elementos importantes a ser considerados.

Perú según los estudios del PNUD, figura en América Latina entre los seis países más ricos en biodiversidad del mundo (conjuntamente con Brasil, Ecuador, México y Venezuela y Colombia), con un capital natural que representa más del 22 por ciento del Producto Bruto Interno (PBI) y al menos el 24 por ciento de las exportaciones del país. América del Sur representa el 40 por ciento de la biodiversidad de la Tierra y más de una cuarta parte de los bosques existentes en el planeta.

Asimismo el PNUD, manifiesta que la biodiversidad constituye la principal red de protección social de las poblaciones rurales de América Latina y el Caribe, contribuyendo a controlar la malnutrición y la migración urbana a gran escala. Muchas poblaciones rurales e indígenas dependen de la biodiversidad para su subsistencia, la cual se basa, entre otros recursos, en la pesca, los productos forestales no madereros y la agricultura. La inmensa variedad de recursos naturales, según el PNUD, hace de la región un laboratorio único de productos y procesos con potencial para incubar soluciones médicas

para las generaciones presentes y futuras. El auge de los mercados medicinales basados en la biodiversidad hace que la región pueda posicionarse como líder de este sector si se llevan a cabo nuevas inversiones en investigación y desarrollo tecnológico. Un ejemplo es el de los medicamentos fitoterapéuticos, que cuentan con un mercado mundial estimado de 60.000 millones de dólares.

La importancia de estos mercados ya empieza a reflejarse en el país como veremos más adelante cuando se analizan los productos orgánicos (cacao, café, alimentos andinos), que estamos produciendo y su significado en un crecimiento permanente, nuevos empleos, nuevos cultivos y en mayores ingresos monetarios importantes para el país.

El país no solamente contiene las tres regiones naturales sino dentro de ellas existen una diversidad de ecorregiones que definen la importancia de estos espacios para la producción.

El Perú tiene 84 de las 117 zonas de vida del planeta y 28 de los 32 climas del mundo, además de contar con unas 25,000 especies de flora, lo que representa el 10 por ciento de la diversidad existente en el mundo. Además es reconocido como uno de los países con mayor diversidad de peces, el segundo país con mayor diversidad de aves, y tercero en anfibios y en mamíferos. Este patrimonio biológico inigualable contribuye de manera cuantificable a la economía nacional, ya que sustenta más del 22 por ciento del Producto Bruto Interno (PBI) y al menos el 24 por ciento de las exportaciones <sup>(23)</sup>. Estas condiciones aunadas a las diferencias socio-culturales existentes, presentan al Perú como un país muy heterogéneo lo que constituye su potencialidad.

### 3.2.2. Biomas y Ecorregiones

Para este análisis se ha visto por conveniente utilizar el trabajo realizado por el CDC-UNALM y The Natural Conservation (sobre la base del mapa de ecorregiones de WWF). donde existe una propuesta de los Biomas y Ecorregiones, para el país con fines de determinación de Áreas naturales protegidas y donde se expresa la riqueza de biodiversidad que presenta el país. No se desarrolla al área marina.

Según el estudio concluyeron que en el Perú existen 7 tipos de biomas y 20 ecorregiones terrestres y una de agua dulce

#### 3.2.2.1. Biomas

Los Biomas o Tipos Mayores de Hábitats son grandes comunidades ecológicas y se caracterizan por contener determinadas asociaciones de vegetales y de animales. Su distribución está fuertemente correlacionada con patrones de clima regional, principalmente en base a temperatura y precipitación.

En el Perú, según el estudio mencionado, existen 7 tipos de biomas (TNC, 2005), que se muestran en el mapa Nº 13 y cuadro Nº 6). Los biomas casi coinciden con las regiones naturales de costa sierra y selva con las particularidades de cada uno.

Predomina el bioma de “bosques húmedos latifoliados tropicales y subtropicales” (62%) ubicados en la selva baja y alta, seguido de los biomas de “pastizales y matorrales montanos” (18%) y “desiertos y matorrales xéricos” (11%), que priman en la sierra, los demás biomas no llegan al 1%, pero son espacios de gran valor. En el cuadro siguiente también se aprecia el número de Áreas Naturales Protegidas que existen por Bioma y el número y extensión de las ANP.

Dentro de los biomas existen diferencias notorias que se expresan en las diferentes ecorregiones del país, como se verá más adelante.

#### CUADRO Nº 4 BIOMAS QUE SE ENCUENTRAN EN EL PERÚ

| Tipos mayores de hábitats                                   | Extensión (ha)    | % de sup del país | Nro. de ANP | Sup de ANP (ha)    | % de sup cubierta por ANPs |
|---|-------------------|-------------------|-------------|--------------------|----------------------------|
| Bosques húmedos latifoliados tropicales y subtropicales     | 80046528          | 62.32             | 35          | 16546177.8         | 20.6                       |
| Bosques secos latifoliados tropicales y subtropicales       | 9 611 143         | 7.49              | 12          | 276913.8           | 2.9                        |
| Desiertos y matorrales xéricos                              | 15016553          | 11.69             | 11          | 313849.8           | 2.0                        |
| Lagos   | 525 745           | 0.42              | 1           | 35971.56           | 6.8                        |
| Manglares   | 10 547            | 0.01              | 1           | 2927.52            | 27.8                       |
| Pastizales y matorrales montanos                            | 23 292 459        | 18.05             | 21          | 1853036.28         | 8.0                        |
| Pastizales, sabanas y matorrales tropicales y subtropicales | 18 585            | 0.02              | 1           | 18585.36           |                            |
| <b>TOTAL</b>  | <b>1285216 00</b> | <b>100%</b>       | <b>82</b>   | <b>19047462.12</b> | <b>14.82%</b>              |

Fuente: "ANÁLISIS DEL RECUBRIMIENTO ECOLÓGICO DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS POR EL ESTADO". CDC-UNALM –The Nature Conservation . 2006

#### MAPA Nº 13 BIOMAS



Fuente: Documento "ANÁLISIS DEL RECUBRIMIENTO ECOLÓGICO DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS POR EL ESTADO". CDC-UNALM –The Nature Conservation. 2006

### 3.2.2.2. Ecorregiones

La ecorregión dominante en el Perú, es la que corresponde a los Bosques Húmedos de la Amazonía Sur (18% del territorio nacional), seguidos del Río Amazonas y Bosques Inundables (10.7%), ambos forman parte del tipo mayor de hábitats (Bioma Mapa N° 1), Bosques húmedos latifoliados tropicales y subtropicales. Mientras que entre las ecorregiones más pequeñas se tiene a los Manglares de Tumbes - Golfo de Guayaquil y a las Sabanas del Beni que ocupan cada una, 0.01% del territorio nacional. (Cuadro N° 7, 8 y Mapa)

**Cuadro N° 5. Recubrimiento de Ecorregiones**

| Biomás  | Ecoregión  | Superficie total |            | Cobertura por ANP |                 |                |
|---|--|------------------|------------|-------------------|-----------------|----------------|
|   |  | (ha)             | % del país | Nro de ANP        | Superficie (ha) | % de la ecorr. |
| Bosques húmedos latifoliados tropicales y subtropicales     | Bosques Húmedos de la Amazonía Sur Occidental        | 23 774 741       | 18.37      | 9                 | 6 881 258       | 28.94          |
|   | Bosques Húmedos del Napo                             | 9 448 748        | 7.30       | 4                 | 2 334 694       | 24.71          |
|   | Bosques Húmedos del Solimoes - Japurá                | 5 581 853        | 4.31       | 1                 | 40 826          | 0.73           |
|   | Bosques Húmedos del Ucayali                          | 9 848 545        | 7.61       | 14                | 1 263 313       | 12.83          |
|   | Bosques Montanos Occidentales de los Andes del Norte | 2 018 777        | 1.56       | 5                 | 53 663          | 2.66           |
|   | Bosques Montanos de la Cordillera Real Oriental      | 1 398 099        | 1.08       | 2                 | 425 164         | 30.41          |
|   | Río Amazonas y Bosques Inundables                    | 13 870 015       | 10.72      | 8                 | 2 051 599       | 14.79          |
|   | Yungas Bolivianas                                    | 970 516          | 0.75       | 1                 | 238 411         | 24.57          |
|   | Yungas Peruanas                                      | 13 635 233       | 10.54      | 20                | 3 257 248       | 23.89          |
| Bosques secos latifoliados tropicales y subtropicales       | Bosques Secos de Piura y Tumbes                      | 4 576 794        | 3.54       | 8                 | 266 825         | 5.83           |
|   | Bosques Secos del Centro - Valles Interandinos       | 2 740 800        | 2.12       | 3                 | 7 910           | 0.29           |
|   | Bosques Secos del Marañón                            | 2 293 549        | 1.77       | 1                 | 2 179           | 0.10           |
| Desiertos y matorrales xéricos                              | Andes centrales                                      | 5 517 850        | 4.26       | 6                 | 167 053         | 3.03           |
|   | Desierto de Sechura                                  | 9 903 941        | 7.65       | 8                 | 146 797         | 1.48           |
| Lagos   | Lago Titicaca  | 525 745          | 0.41       | 1                 | 35 972          | 6.84           |
| Manglares   | Manglares de Tumbes - Golfo de Guayaquil             | 10 547           | 0.01       | 1                 | 2 928           | 27.76          |
| Pastizales y matorrales montanos                            | Páramos  | 1 152 654        | 0.89       | 4                 | 91 970          | 7.98           |
|   | Punas de los Andes Centrales                         | 12 300 943       | 9.50       | 8                 | 1 036 169       | 8.42           |
|   | Punas Húmedas de los Andes Centrales                 | 7 706 043        | 5.95       | 8                 | 703 849         | 9.13           |
|   | Punas Húmedas del Titicaca                           | 2 132 819        | 1.65       | 2                 | 21 048          | 0.99           |
| Pastizales, sabanas y matorrales tropicales y subtropicales | Sabanas del Beni                                     | 18 585           | 0.01       | 1                 | 18 585          | 100.00         |

Fuente: "ANÁLISIS DEL RECUBRIMIENTO ECOLÓGICO DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS POR EL ESTADO". CDC-UNALM -The Nature Conservation . 2006

Mapa N° 14 ECORREGIONES



Fuente: "ANÁLISIS DEL RECUBRIMIENTO ECOLÓGICO DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS POR EL ESTADO" CDC-UNALM –The Nature Conservation. 2006. Elaboración Propia (departamentos y áreas de costa sierra y selva).

### 3.2.2.3 Recursos Pesqueros

Si bien en el cuadro anterior se expresan las diferencias de las ecorregiones no se analizó el ecosistema marino que es tan importante para el país. Según Palacios (24) "Se cuenta con una vasta costa de 3,400 kilómetros de longitud y más de 800,000 kilómetros cuadrados de mar. El Perú es un país privilegiado en lo que se refiere a disponibilidad de recursos naturales en general y especialmente en recursos vivos marinos. El Perú considera su mar territorial a las 200 millas marinas.

El Perú es un país privilegiado en lo que se refiere a disponibilidad de recursos naturales en general y especialmente en recursos vivos marinos.

El mar de Grau tiene como principal característica la presencia del más alto nivel de afloramientos de fitoplancton (conjunto de plantas microscópicas en suspensión en el mar, con importantes nutrientes

24 Palacios Dongo, A. "El Mar de Grau y su inmensa riqueza". Vicealmirante (r) Marina de Guerra Ex Cdte. Gral. de la Marina, Bachiller en Ciencias Marítimo Navales, Magister en Relaciones Internacionales Universidad Católica del Perú. [www.chileatento.com/portada\\_meio.asp](http://www.chileatento.com/portada_meio.asp) NOTICIA.



que sirven de alimento a los peces, y se originan por la corriente costera peruana y la corriente oceánica del Perú, el sol y los vientos alisios).

Manifiesta que se calcula que estos afloramientos cubren más de 25,000 millas cuadradas, dependiendo de los vientos y corrientes presentes, y cuyas concentraciones aumentan en Paita, Punta Aguja, Chimbote, Callao, San Juan y Atico.

Esta condición hace que nuestras aguas marinas sean unas de las más productivas del planeta, generando una riqueza faunística integrada por una gran cantidad y variedad de especies, mayormente peces, moluscos y crustáceos, así como una altísima densidad de biomasa (hay reportadas alrededor de 800 especies entre las cuales destacan los recursos demersales o de fondo, sobre todo en la plataforma continental)".

Las especies más representativas de la fauna marina son: la anchoveta, la corvina, lorna, pintadilla, bonito, mero, atún entre otros. Asimismo existen las aves guaneras que dejan en las islas del litoral el excremento que constituye un fertilizante importante para la agricultura".

La plataforma continental y otras áreas submarinas, del Perú poseen además petróleo, gas natural y diversos recursos minerales y energéticos. La importancia del mar no solo está en su riqueza hidrobiológica y mineral, sino que constituye una vía de comunicación de primer nivel con los mercados del mundo y los mercados asiáticos, nuestro referente más inmediato.

El mar de Grau no es homogéneo presenta diferencias que se catalogan en dos ecosistemas: Mar templado de la Corriente Peruana (corriente de Humboldt), que comprende el Pacífico Oriental desde los 5° de latitud sur hasta la frontera con Chile y Mar Tropical, está ubicado frente al litoral de Piura y Tumbes, entre los 5° de latitud sur y la frontera con Ecuador. El cambio en las condiciones térmicas del océano en aguas más cálidas propias de la región tropical, determina la existencia de una flora y fauna diferentes.

Según el PNUD "La pesca de la anchoveta peruana supone la mayor actividad piscícola del mundo, generando aproximadamente el 10 por ciento de las capturas marinas globales (con una producción anual de entre 6 y 8 millones de toneladas).

Hace tiempo que esta pesquería está caracterizada por una extrema variabilidad asociada con las oscilaciones interanuales y las que se producen cada década, así como por ocasionales colapsos.

En 2008 el Gobierno peruano introdujo los derechos individuales de pesca sobre la biomasa de la anchoveta y estableció un límite máximo de capturas por embarcación fijado en función del porcentaje de la captura total permitida. Los objetivos principales fueron abordar la cuestión de la sobrecapacidad de la flota y acabar con la competencia para conseguir el máximo volumen de capturas.

A fin de mitigar los costos sociales de esta transición, la legislación estableció programas en torno a tres ejes: (a) incentivos para el reciclaje profesional de los trabajadores; (b) desarrollo y promoción de micro y pequeñas empresas para los trabajadores desplazados; y (c) disposiciones para poner en marcha jubilaciones anticipadas. Los programas están financiados por dos aportaciones obligatorias realizadas por los beneficiarios de los nuevos derechos de pesca. Se espera que al reducir el exceso de capacidad, tanto en el sector de la captura como del procesamiento (del orden del 60-80 por ciento), la inversión reporte beneficios sustanciales.

La introducción de las cuotas de captura provocó un incremento significativo del precio de la anchoveta entre 2008 y 2009, cercano al 50 por ciento, a pesar de la reducción de más de un 25 por ciento en el precio de la harina de pescado.

El sistema de cuotas ha sido eficaz a la hora de eliminar la competencia por las capturas, ampliando la duración de la temporada de pesca y disminuyendo los desembarques diarios medios y máximos de pescado. Esto ha traído una mayor selectividad (evidenciada por la reducción en el porcentaje de peces juveniles que llegan en la captura) y un incremento en el porcentaje de harina de pescado alta en proteínas (prime y super-prime) en relación al total de la producción".

Sin embargo a pesar de todas las ventajas que se presentan en el control, aunque todavía con problemas con las 5 millas de pesca artesanal que son invadidas por los grandes barcos pesqueros que

todavía no presentan equipos de frío y la orientación de la producción prioritariamente hacia la harina de pescado hace, que no se tenga mayor rentabilidad por ejemplo comparativamente con Chile. El Perú obtiene US\$ 347 por TN y Chile más de US\$ 2,000, aproximadamente 7 veces más al haber dedicado los recursos a la transformación para la alimentación del mundo (congelados y conservas).

### 3.2.2.4 Áreas Naturales Protegidas

En el año 2006 existían 82 Áreas Naturales Protegidas representativas de los biomas y ecorregiones en la actualidad (2,011), se han incrementado a 144 (Anexo Nº 1), incorporándose sistemas de islas, islotes y puntas guaneras. Estas Áreas naturales protegidas no solamente son para la conservación y mantenimiento de ecosistemas, valiosos por su diversidad biológica y conservación genética, tipos de comunidad natural, paisajes y formas fisiográficas, en especial de aquellos que representan la diversidad única y distintiva del país. Tienen una enorme importancia por los servicios ambientales que prestan. Estos espacios son continentales y también marinos.

La mayoría de estas Áreas han permitido conservar el agua y según el PNUD <sup>(25)</sup> Actualmente existen en el Perú aproximadamente 376.000 hectáreas regadas con agua procedente de Áreas Protegidas, de donde se obtiene una producción agrícola anual valorada en 515 millones de dólares.

En 2005, el valor de las exportaciones agrícolas fue de 1.300 millones de dólares, lo que significa que el 40 por ciento de las mismas dependía de las Áreas Protegidas. Las mismas que tienen actualmente, en algunos casos, conflictos con la actividad minera

Al ser conscientes que la diversidad natural del mundo no se distribuye de manera homogénea sobre la superficie del globo, la humanidad adquirió conciencia que la responsabilidad de salvaguardar esta diversidad recae enormemente en los denominados países megadiversos, ya que en una docena de países se concentra, aproximadamente, el 70% de la diversidad biológica mundial. Como es lógico suponer, los esfuerzos nacionales para garantizar la conservación de la diversidad biológica en todas sus manifestaciones han experimentado un largo proceso de evolución y mejora, atravesando también, como es de suponer, por períodos menos promisorios, pero el manejo de las ANP y su importancia en las diversas localidades ha permitido el desarrollo de la actividad agrícola como ya se dijo.

La mayoría de las ANP están ubicadas en la zona de selva del país y en segundo lugar en la zona de sierra donde se ubica el nacimiento de aguas.

**Mapa Nº 15 Áreas Naturales Protegidas**



Fuente: SERNANP

25 Tomado de Análisis del Recubrimiento Ecológico del Sistema Nacional de Áreas Naturales por el Estado- CDC-UNALM – The Nature Conservation. 2006



### 3.2.3. Principales Actividades económicas de los departamentos

Para conocer el posible crecimiento de las ciudades y de las regiones o departamentos y el papel que deben cumplir en el desarrollo es necesario conocer el sistema productivo que los sustenta y su comportamiento.

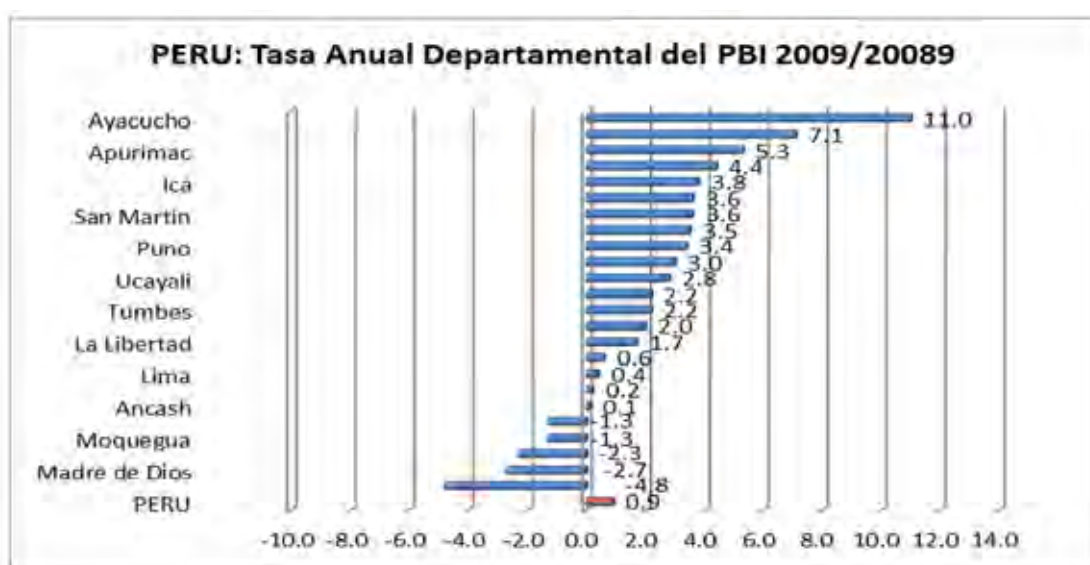
#### 3.2.3.1 Con respecto al PBI

##### a. Crecimiento del PBI 2009/2008

El Producto Bruto Interno a precios constantes en el año 2009 fue de 192' 993, 825 miles de nuevos soles. El crecimiento del país de los últimos años no ha sido solamente en Lima o en los departamentos del norte, sino en los departamentos del interior del país.

A pesar de la crisis mundial producida el año 2008, por la disminución de las exportaciones y por la caída de la demanda interna, el Perú creció entre el año 2009/2008, según el INEI <sup>(26)</sup>, a un promedio de 0.9%; sin embargo es necesario precisar este crecimiento se debe al crecimiento de los departamentos. Quince departamentos del interior del país superaron este promedio: destacando seis departamentos de sierra (Ayacucho, Cajamarca, Apurímac, Cusco, Huancavelica y Puno), cinco de costa (Lambayeque, Tumbes, Piura, La Libertad e Ica) y cuatro de selva (San Martín, Amazonas, Ucayali y Loreto). Los departamentos que decrecieron fueron: Moquegua, Tacna, Pasco, Junín y Madre de Dios (probablemente algunos de ellos por su relación con los commodities). Anexo N° 1. Los que tuvieron un crecimiento menor al promedio nacional fueron los departamentos de Huánuco, Lima, Arequipa y Ancash.

**Gráfico N° 3**



Fuente: INEI Dirección Nacional de Cuentas Nacionales

Ayacucho es el que presenta mayor crecimiento (11%), debido, según el INEI a la rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura vial, construcción, mejoramiento y rehabilitación de establecimientos de salud e instituciones educativas, así como, la construcción de canales de irrigación y por la actividad minera, explicado por la mayor extracción de oro (Minera Laytaruma S.A.) y plata (Minera Suyamarca S.A.C.).

Cajamarca creció a 7,1% producto del incremento en las actividades: minería, por el incremento de la producción de oro (Minera Yanacocha S.R.L.) e inicio de operaciones de la empresa Gold Fields La Cima S.A. y de los servicios gubernamentales destinados a las funciones de energía, transporte, comunicaciones, educación y protección social.

El departamento de Apurímac tuvo un incremento de 5,3%, según el INEI debido a una mayor producción en la actividad agrícola por las mayores siembras efectuadas, las mismas que se vieron

6 INEI INFORME TÉCNICO N° 01 - Agosto 2010

incentivadas por la disminución de los precios de los fertilizantes y en la actividad servicios gubernamentales por las funciones: agropecuaria, saneamiento, educación y protección social.

**b. Crecimiento del PBI en el período 2001 - 2009**

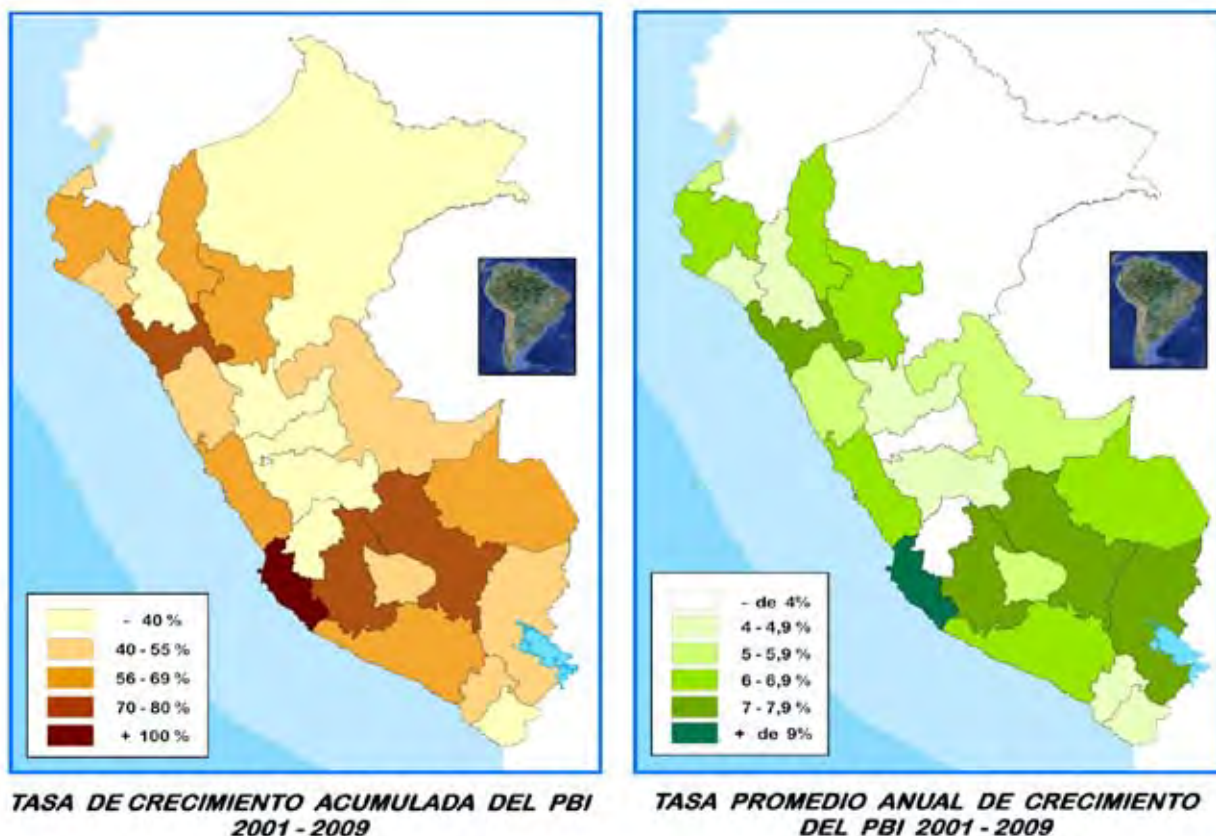
En el período mencionado el Producto Bruto Interno del país (a precios constantes de 1994), acumuló un crecimiento medio de 59.1% equivalente a una tasa de crecimiento promedio anual de 6,0%.

En el periodo analizado se puede observar a diez departamentos que superaron el nivel de crecimiento acumulado a nivel nacional. Mapa Nº 16.

Los diez departamentos que en el período mencionado presentaron un crecimiento importante acumulado, por encima del promedio nacional fueron, en primer lugar Ica que acumuló una expansión de 103.8%, equivalente a una tasa de crecimiento promedio anual de 9.3%, según el INEI esto se explica por el desarrollo de las actividades de pesca, manufactura y servicios gubernamentales. Le sigue en importancia Ayacucho que tuvo un crecimiento acumulado de 80%; seguido de Cusco con un acumulado de 79,3% y La Libertad de 72,9%, estos tres departamentos están en el rango de 7 a 8% de crecimiento anual. Arequipa tiene un crecimiento acumulado de 69,0% en el período de estudio y un crecimiento anual de 6.8%, San Martín tiene un acumulado de 65,0% y un crecimiento anual de 6.5 %. Lima tiene un crecimiento acumulado de 62,4% y un crecimiento anual de 6.3. Madre de Dios tiene un crecimiento acumulado de 60,4% y un crecimiento anual 6.1% . Piura tiene un crecimiento acumulado de 59,8% y un crecimiento anual de 6.0%. y Amazonas tiene un crecimiento acumulado de 59,1% y un crecimiento anual de 6%.

Catorce departamentos (Apurímac, Tumbes, Ancash, Ucayali, Lambayeque, Moquegua, Puno, Junín, Cajamarca, Tacna, Loreto, Pasco, Huánuco y Huancavelica), registraron una tasa de crecimiento acumulada que fluctuó entre 20,8% a 53,0%, tasas menores al promedio registrado por la economía nacional. El departamento que alcanzó la tasa de crecimiento acumulada más baja fue Huancavelica, con 20,8%, equivalente a un crecimiento promedio anual de 2,4%.

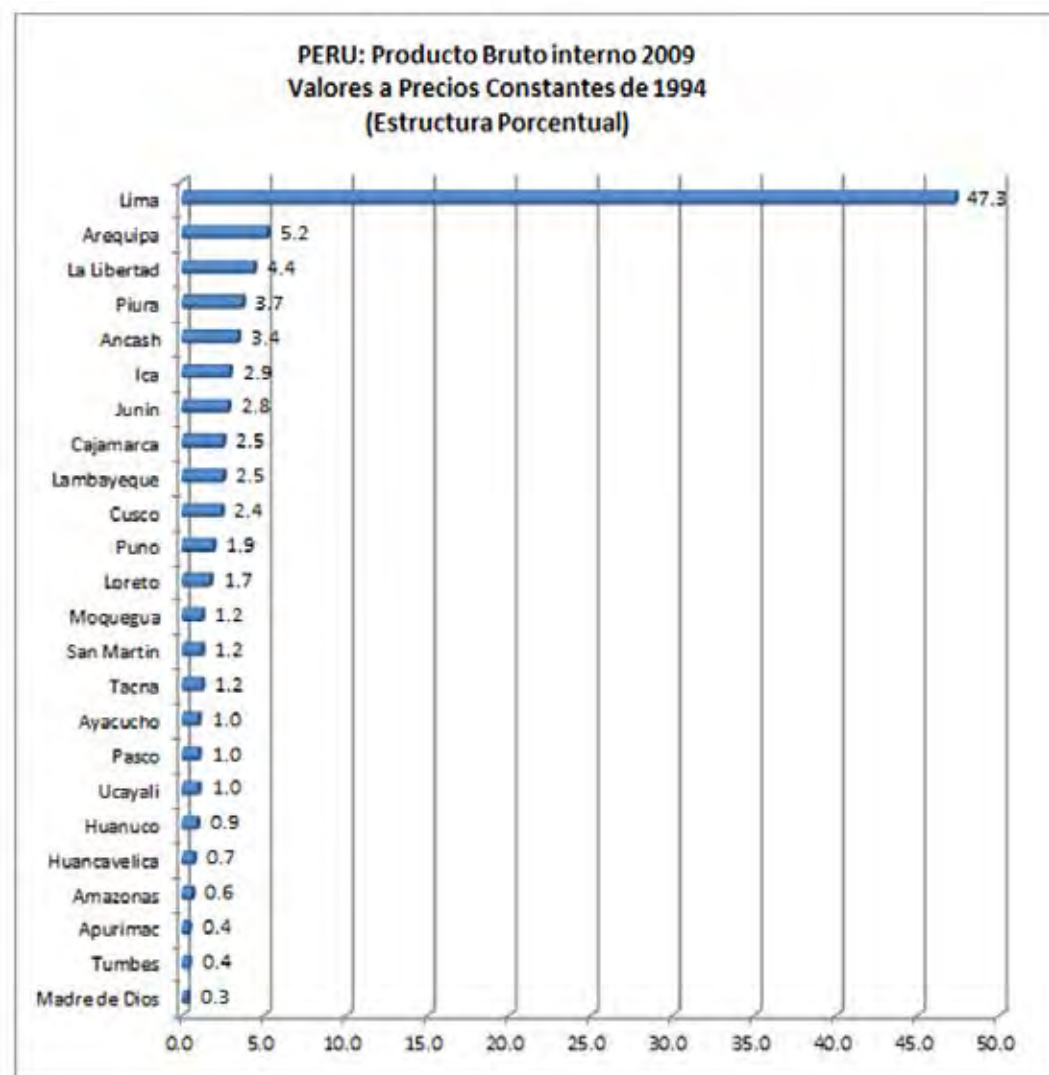
**Mapa Nº 16 : Crecimiento por departamentos 2001-2009**



### c. Participación del PBI por departamentos

La participación porcentual de los departamentos en el Producto Bruto Interno de la economía nacional a precios constantes de 1994 fue la siguiente: Lima representó el 47,3%, continúan, Arequipa con 5,2%, La Libertad (4,4%), Piura (3,7%), Ancash (3,4%), Ica (2,9%), Junín (2,8%), Cajamarca y Lambayeque con 2,5% y Cusco con 2,4%. Mientras que los departamentos que menos aportaron en la formación del PBI fueron: Ayacucho, Ucayali y Pasco con 1,0%, Huánuco (0,9%), Huancavelica (0,9%), Amazonas (0,6%), Tumbes y Apurímac con 0,4% cada uno y Madre de Dios (0,3%).

**Gráfico N° 4: PBI a Precios Constantes 2009-Estructura porcentual**



Fuente: INEI Dirección Nacional de Cuentas Nacionales

### d. PBI per cápita por departamentos

El Producto Bruto Interno por habitante a precios constantes de 1994, ascendió en promedio a 6 mil 625 nuevos soles en el año 2009, significando una caída respecto al año anterior de 0,3%.

En valores constantes de 1994, el departamento que alcanzó el mayor nivel en el PBI per cápita fue Moquegua con 13 mil 865 nuevos soles.

Según el INEI el PBI per cápita departamental entre los años 2006 y 2009, continuo siendo liderado por Moquegua y Lima, que registraron los más altos niveles, al situarse en S/.13 865 y S/.9 220 nuevos soles constantes de 1994. De igual modo, los departamentos de Arequipa y Tacna mantuvieron niveles superiores al promedio de la economía nacional, al situarse en S/.8 308 y S/.7 253, en términos reales.

En este contexto, destacó la mejora experimentada por el departamento de Ica que al año 2009, alcanza un PBI per cápita de S/.7 457 nuevos soles luego que en el año 2006 fuera de S/.5 689 nuevos soles; desplazando con este resultado al departamento de Pasco que registró S/.6 349 nuevos soles, mientras que el PBI per cápita nacional fue de S/.6 625, en términos reales. Apurímac, se mantiene como el departamento con el menor nivel per cápita (S/. 1,750).

**Cuadro Nº 6: PBI Per cápita por departamentos (a Valores Constantes 1994)**

| Departamen-<br>tos | 2001        | 2002        | 2003        | 2004        | 2005        | 2006        | 2007P/      | 2008P/      | 2009E/      | Crecimiento acumu-<br>lado 2001-2009(%) |
|--------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---|
| Cusco              | 2194        | 2086        | 2195        | 2565        | 2768        | 3071        | 3340        | 3554        | 3685        | 67.9                                    |
| Ica                | 4055        | 4259        | 4343        | 4663        | 5214        | 5582        | 6025        | 7265        | 7457        | 83.9                                    |
| La Libertad        | 3162        | 3316        | 3483        | 3410        | 3697        | 4216        | 4586        | 4874        | 4895        | 54.8                                    |
| Ucayali            | 3063        | 3149        | 3203        | 3411        | 3584        | 3754        | 3845        | 4007        | 4039        | 31.9                                    |
| Moquegua           | 10405       | 11967       | 12670       | 13455       | 13882       | 13794       | 13606       | 14201       | 13865       | 33.3                                    |
| Arequipa           | 5387        | 5766        | 5895        | 6143        | 6488        | 6807        | 7785        | 8379        | 8308        | 54.2                                    |
| Apurímac           | 1216        | 1278        | 1334        | 1400        | 1494        | 1619        | 1653        | 1691        | 1770        | 45.5                                    |
| Piura              | 2733        | 2780        | 2847        | 3049        | 3192        | 3472        | 3780        | 4007        | 4050        | 48.3                                    |
| San Martín         | 2026        | 2059        | 2094        | 2232        | 2393        | 2476        | 2655        | 2870        | 2926        | 44.5                                    |
| Ayacucho           | 1788        | 1870        | 1942        | 1900        | 2045        | 2207        | 2448        | 2640        | 2896        | 61.9                                    |
| Amazonas           | 1835        | 1910        | 1995        | 2081        | 2212        | 2349        | 2510        | 2684        | 2761        | 50.5                                    |
| Madre de Dios      | 4441        | 4708        | 4550        | 4846        | 5171        | 5215        | 5617        | 5878        | 5564        | 25.3                                    |
| Cajamarca          | 2493        | 2731        | 2947        | 2968        | 3165        | 3113        | 2864        | 3094        | 3295        | 32.2                                    |
| Ancash             | 4037        | 4703        | 4772        | 4876        | 4999        | 5089        | 5408        | 5852        | 5827        | 44.3                                    |
| Tumbes             | 2744        | 2802        | 2873        | 3018        | 3385        | 3212        | 3427        | 3594        | 3611        | 31.6                                    |
| Lima               | 6451        | 6579        | 6700        | 6925        | 7284        | 7817        | 8520        | 9314        | 9220        | 42.9                                    |
| Puno               | 2105        | 2236        | 2234        | 2270        | 2365        | 2460        | 2617        | 2731        | 2800        | 33.0                                    |
| Lambayeque         | 2941        | 3046        | 3132        | 2959        | 3164        | 3300        | 3615        | 3882        | 3963        | 34.8                                    |
| Junín              | 3245        | 3311        | 3350        | 3527        | 3505        | 3856        | 4072        | 4379        | 4248        | 30.9                                    |
| Loreto             | 2827        | 2917        | 2936        | 2995        | 3079        | 3192        | 3287        | 3402        | 3429        | 21.3                                    |
| Huánuco            | 1678        | 1694        | 1833        | 1866        | 1890        | 1915        | 1942        | 2050        | 2044        | 21.8                                    |
| Pasco              | 5137        | 5552        | 5481        | 5634        | 5644        | 6062        | 6711        | 6729        | 6349        | 23.6                                    |
| Tacna              | 6004        | 6124        | 6382        | 6643        | 6782        | 6941        | 7256        | 7458        | 7253        | 20.8                                    |
| Huancavelica       | 2700        | 2632        | 2683        | 2697        | 2864        | 3014        | 2903        | 2959        | 3039        | 12.5                                    |
| <b>PBI</b>         | <b>4601</b> | <b>4765</b> | <b>4890</b> | <b>5067</b> | <b>5245</b> | <b>5689</b> | <b>6121</b> | <b>6643</b> | <b>6625</b> | <b>44.0</b>                             |

Fuente: INEI Dirección Nacional de Cuentas Nacionales

e. Actividades económicas predominantes por departamento

Según el INEI las actividades económicas predominantes en los departamentos por sectores sobresalen en la actividad agricultura, caza y silvicultura, los departamentos de: Amazonas (40,6%), San Martín (29,7%), Apurímac (25,2%), Huánuco (23,9%), La Libertad (20,4%), Ucayali (19,9%) y Ayacucho (19,3%).

En la actividad minera sobresalieron Pasco (52,5%), Madre de Dios (37,9%), Ancash (29,4%), Cajamarca (26,3%) y Cusco (15,5%). En cuanto a la actividad manufacturera, los que lideraron este rubro fueron los departamentos de: Moquegua (24,8%), Ica (21, 7%), Arequipa (18,4%) y Piura (19,8%).

En el caso de electricidad y agua destacó que el departamento de Huancavelica con un 39,5% de participación. Con relación a la actividad comercial, destacaron los departamentos de Lambayeque (26,0%) y Loreto (17,1%).

La actividad correspondiente a otros servicios, se concentró principalmente en el departamento de Lima (28,9%), por la existencia de empresa dedicadas a la intermediación financiera y de seguros, transportes y comunicaciones así como, de los servicios prestados a terceros; seguido por los departamentos fronterizos de Tumbes (22,1%), Tacna (20,9%), Puno (17,8%) y Junín (17,2%).

**Cuadro Nº 7: Predominio de las actividades económicas por Departamentos 2009**

(Valores constantes 1994)

| Departamento  | Agricultura,<br>Caza y Silvi-<br>cultura | Minería | Manufactura | Electricidad y<br>agua | Comercio | Otros servicios |
|---------------|--|---------|-------------|------------------------|----------|-----------------|
| Amazonas      | 40.6                                     |         |             |                        |          |                 |
| Apurímac      | 25.2                                     |         |             |                        |          |                 |
| Ayacucho      | 19.3                                     |         |             |                        |          |                 |
| Huánuco       | 23.9                                     |         |             |                        |          |                 |
| La Libertad   | 20.4                                     |         |             |                        |          |                 |
| San Martín    | 29.7                                     |         |             |                        |          |                 |
| Ucayali       | 19.9                                     |         |             |                        |          |                 |
| Ancash        |  | 29.4    |             |                        |          |                 |
| Cajamarca     |  | 26.3    |             |                        |          |                 |
| Cusco         |  | 15.5    |             |                        |          |                 |
| Madre de Dios |  | 37.9    |             |                        |          |                 |
| Pasco         |  | 52.5    |             |                        |          |                 |
| Arequipa      |  |         | 18.4        |                        |          |                 |
| Ica           |  |         | 21.7        |                        |          |                 |
| Moquegua      |  |         | 24.8        |                        |          |                 |
| Piura         |  |         | 19.5        |                        |          |                 |
| Huancavelica  |  |         |             | 39.5                   |          |                 |
| Lambayeque    |  |         |             |                        | 26.0     |                 |
| Loreto        |  |         |             |                        | 17.1     |                 |



|        |      |
|--------|------|
| Junín  | 17.2 |
| Lima   | 28.9 |
| Puno   | 17.8 |
| Tacna  | 20.9 |
| Tumbes | 22.1 |

Fuente: INEI Dirección Nacional de Cuentas Nacionales

### 3.2.4. Caracterización de la producción por departamentos

Si se analiza los sectores agropecuario, manufacturero, pesca, minero, e hidrocarburos se aprecia que los tres primeros se ubican fundamentalmente en la costa, la minería prioritariamente en la sierra y los hidrocarburos prioritariamente en la selva y en el departamento de Piura. El departamento de Ancash contiene las actividades de agricultura, pesca y manufactura. En la franja norte La libertad contiene manufactura, producción agrícola, pesca y minería. Lambayeque y Piura contienen las actividades de agricultura y manufactura y pesca (Piura)

**Mapa Nº 17 Principales Actividades Productivas por Departamentos**



Fuente : Plan de Desarrollo de los Servicios de Logística de Transporte MTC-BID –Información de MINAG, Produce, Energía y Energía y Minas 2010

#### 3.2.4.1. La producción nacional del sector agropecuario.

En el año 2009, fue de 37 millones de toneladas aproximadamente, la producción mayor de productos agrícolas y pecuarios <sup>(27)</sup>, se dieron en los departamentos de: La Libertad (19%), Arequipa (12%), Lambayeque (12%) y Lima (10%).

Según el estudio del MTC, sobre el Plan de Desarrollo de los Servicios de Logística de Transporte MTC-BID y de acuerdo a la información obtenida en el Ministerio de Agricultura, por dicho estudio, la producción de los principales productos agrícolas en el año 2009 fue de 32.568,9 miles de toneladas. Precisan que los cultivos orientados al mercado interno, según el sector tuvieron un mayor desarrollo, representando un 41% de esta producción, los principales productos de la canasta familiar fueron: papa (3,8 millones t), arroz (3 millones t), plátano (1,8 millones t) y yuca (1,2 millones t).

En relación a los productos para la agroindustria y mercado externo, la producción alcanzó solo el 19% del sector agrícola, destacando el crecimiento del nivel de producción de la caña de azúcar, uva y palta; sin embargo se observó una contracción en la producción de café, mango y aceituna. La producción pecuaria fue 3.233,5 miles de toneladas sobresale la producción de leche (51%), carne de ave (30%), huevos (8%) y carne de vacuno (5%).



### 3.2.4.2. Actividad Pesquera

La actividad pesquera en el año 2009, representó el 0,7% del PBI nacional (S/ 2.605 millones), con un crecimiento promedio de 2,6% en la última década. Dicha actividad está compuesta por pesca marítima (99%) y 1% de pesca continental (acuicultura) (7)

Según Produce los departamentos de Ancash y Lima destacan por el mayor nivel de desembarque marítimo, 28% y 26% respectivamente. En el departamento de Ancash sobresalen los puertos de Chimbote y Coishco, mientras que en Lima destacan el Callao, Chancay y Supe.

La anchoveta, que es la principal especie marítima de consumo indirecto (85%) es utilizada principalmente para la producción de harina y aceite de pescado, alcanzando una producción de 5.830,5 mil t, 5,5% menos que el año anterior debido a la disminución de la biomasa generada por la dispersión de la especie. En el año 2009, se fijó una cuota de extracción de 3,5 millones de toneladas para la primera temporada (abril – julio) y 2 millones de toneladas para la segunda temporada (noviembre – enero).

La pesca para consumo humano directo registró un nivel de 1.043,6 mil t, las cuales fueron utilizadas para la elaboración de congelados (8%), enlatados (2%) y consumo en estado fresco (5%). El calamar gigante, la caballa, el jurel, la liza, la merluza y el atún fueron las principales especies destinadas a para consumo humano directo.

Los departamentos especializados en pesca continental son Loreto y Puno que registran un nivel en el año 2009 de: 35,1 mil t y 11,3 mil t respectivamente.

### 3.2.4.3 Sector Manufactura

El PBI del sector manufactura (7) aportó en el 2009, S/ 50.897,5 millones y representa el 13% del PBI Nacional. Con un crecimiento del 5,1% en la última década. Esta actividad está centralizada prioritariamente el departamento de Lima, que representa el 55% del total de esta actividad, seguido por Arequipa (7%), Piura (7%), La Libertad (5%), Ancash (4%) e Ica (4%), los otros 18 departamentos representan en conjunto un 18%.

Este sector manufactura como consecuencia de la crisis financiera internacional del año 2008, tuvo una contracción en el año 2009 de aproximadamente 7%.

Este sector está compuesto por dos subsectores de manufactura, sobresaliendo el de recursos no primarios (80%), seguido del subsector de manufactura de recursos primarios (20% del PBI manufacturero).

El subsector de manufactura no primaria tiene como principales ramas industriales las correspondientes a alimentos, bebidas y tabaco (25%), productos químicos, caucho y plástico (16%), minerales no metálicos (13%), textil, cuero y calzado (12%), industria del papel e imprenta (11%), productos metálicos, maquinaria y equipo (11%), madera y muebles (4%), entre otras industrias.

El sub sector de manufactura primaria trata de la producción de productos cárnicos (32%), refinación de petróleo (25%), refinación de metales no ferrosos (18%), conservas y congelados de pescado (11%), harina y aceite de pescado (9%) y azúcar (5%).

### 3.2.4.4. Sector Minería e Hidrocarburos

En el 2009, el PBI del sector minería e hidrocarburos fue de S/ 38.354,1 millones (9,8% del PBI Nacional), cifra inferior a la obtenida en el año 2008 (-2,3%). El crecimiento de este sector en la última década fue de 5,6% promedio anual. Dicho sector está compuesto por dos subsectores: la minería metálica que predomina (79%) y los hidrocarburos (21%).

### 3.2.4.5. Subsector Minería

La producción nacional de minería metálica ascendió a 7.552.9 mil t. En relación al año anterior, la actividad minera disminuyó su producción como consecuencia del descenso de las cotizaciones y de algunos commodities mineros (metales industriales: zinc, plomo e hierro) generados por la crisis financiera.

Los principales departamentos productores de minerales metálicos son: Ica (60%), Ancash (12%), Pasco (8%), Arequipa (5%) y Junín (4%). A nivel de volumen, los principales metales que se extraen en territorio peruano son: hierro (59%), zinc (20%), cobre (17%) y plomo (4%).

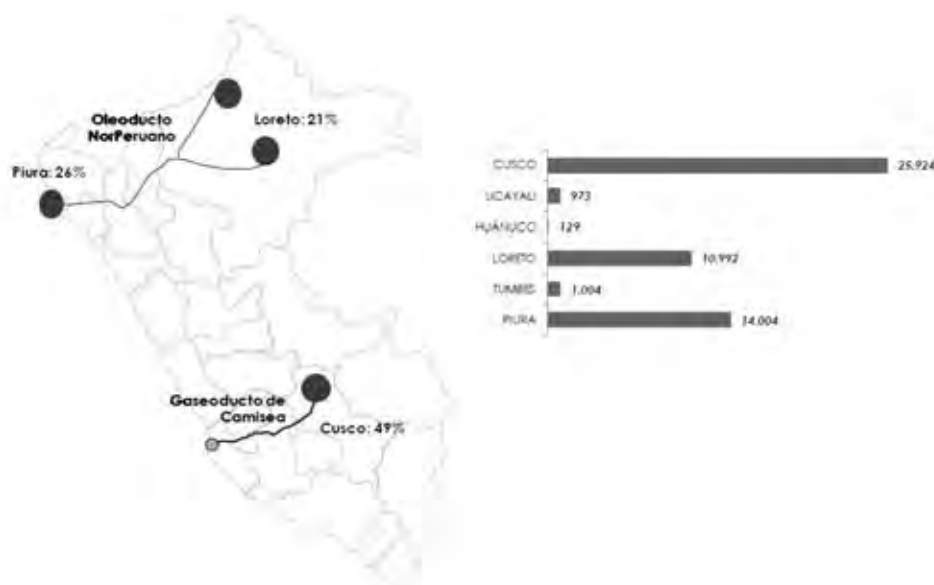
Es necesario destacar la producción de metales preciosos como el oro y la plata los cuales incrementaron su producción en 1,4% y 4,6% (respecto del año anterior) y ubican al Perú entre los principales productores de estos metales a nivel mundial, considerándolo en el año 2009 como sexto productor mundial de oro (7.7% de la producción mundial) y el precio alcanzó su máximo histórico de US\$ 1.216 por onza. Por otro lado, la producción nacional de plata afianzó al Perú como primer productor mundial de este metal, significando el 18% del total mundial.

### 3.2.4.6 Subsector Hidrocarburos

Según el Ministerio de Energía y Minas, en el año 2009, la producción de hidrocarburos alcanzó los 53.027 barriles (BLS) 0,6% superior a la extracción del año anterior debido al inicio de operaciones de explotación de líquidos de gas de los yacimientos de Pagoreni del Lote 56 y Cashiriari del Lote 88 (Gas de Camisea).

En el país la producción de hidrocarburos se divide en petróleo crudo y líquidos de gas natural. El primero equivale al 49% y se produce en los departamentos de Piura (costa y zócalo) y Loreto; y los líquidos de gas natural que corresponden al 51% se produce principalmente en los departamentos del Cusco, Ucayali y Piura.

Mapa N° 18:



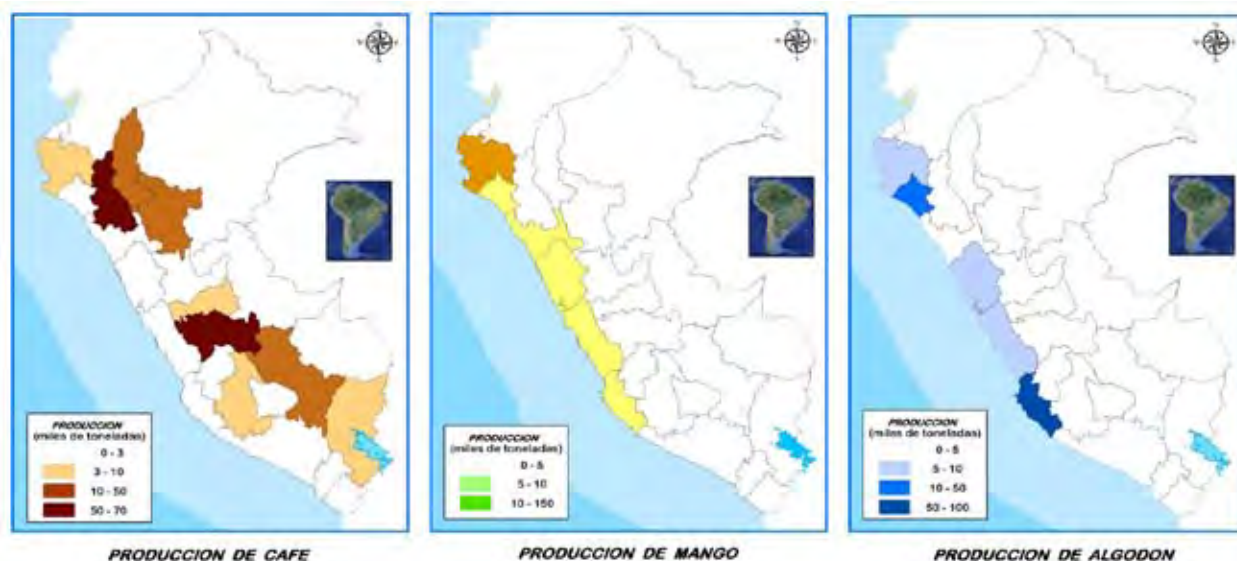
Fuente: Plan de Desarrollo de los Servicios de Logística de Transporte MTC-BID. ALG

### 3.2.4.7. Localización de Principales cultivos por departamentos

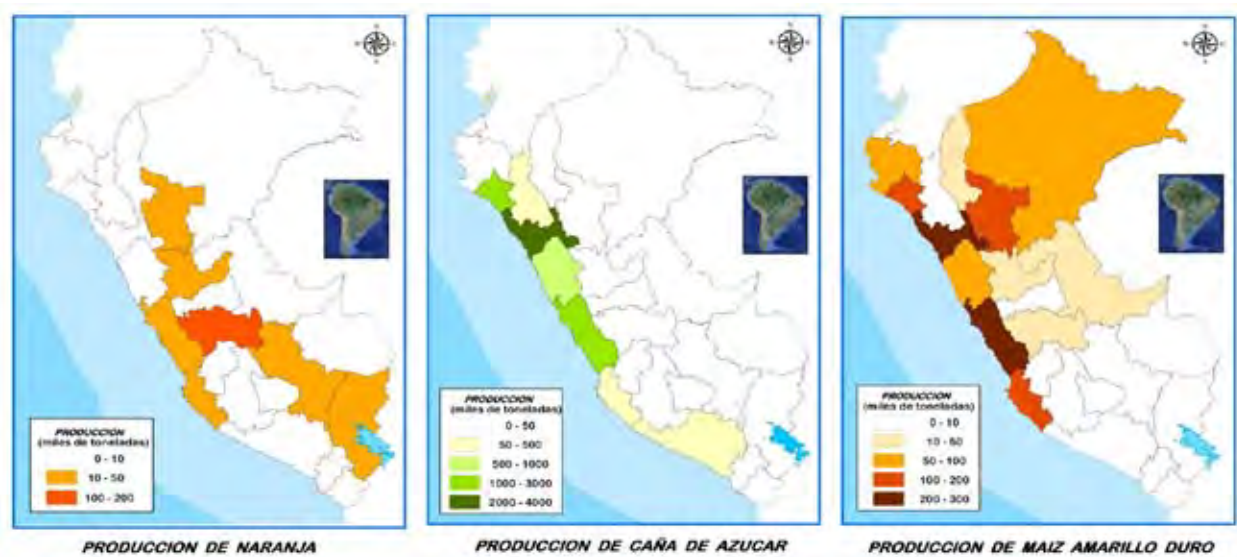
Para analizar la especialización de los departamentos o de las regiones naturales por producto se presentan los siguientes mapas elaborados para el Plan de Desarrollo de los Servicios de Logística de Transporte por el MTC-BID, con información obtenida en los sectores y donde se aprecia que la producción de mango, algodón, caña de azúcar, cebolla, espárragos y uva y harina de pescado, son casi exclusivamente de los departamentos de costa, la producción de café más importante se da prioritariamente en áreas de sierra y selva. El maíz amarillo duro se da en la costa, sierra norte y centro

y selva. La papa y la alfalfa se da en la costa y en la sierra sur. La producción de plátano, la yuca y la madera rolliza se da en el área de selva. Los departamentos del norte se especializan en la producción de arroz., los de la sierra sur en producción de alpaca y sus derivados.

**Mapa N° 19: Principal Producción por productos (Café, Mango y algodón) en departamentos**

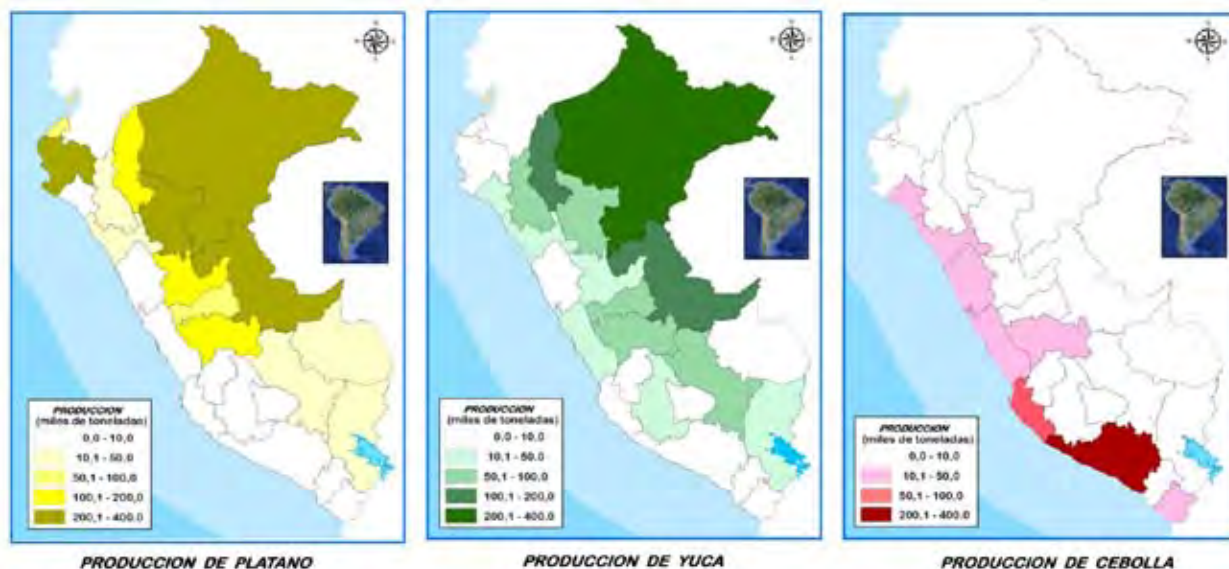


**Mapa N° 20: Principal Producción por productos (naranja, caña de azúcar, maíz amarillo duro) en departamentos**



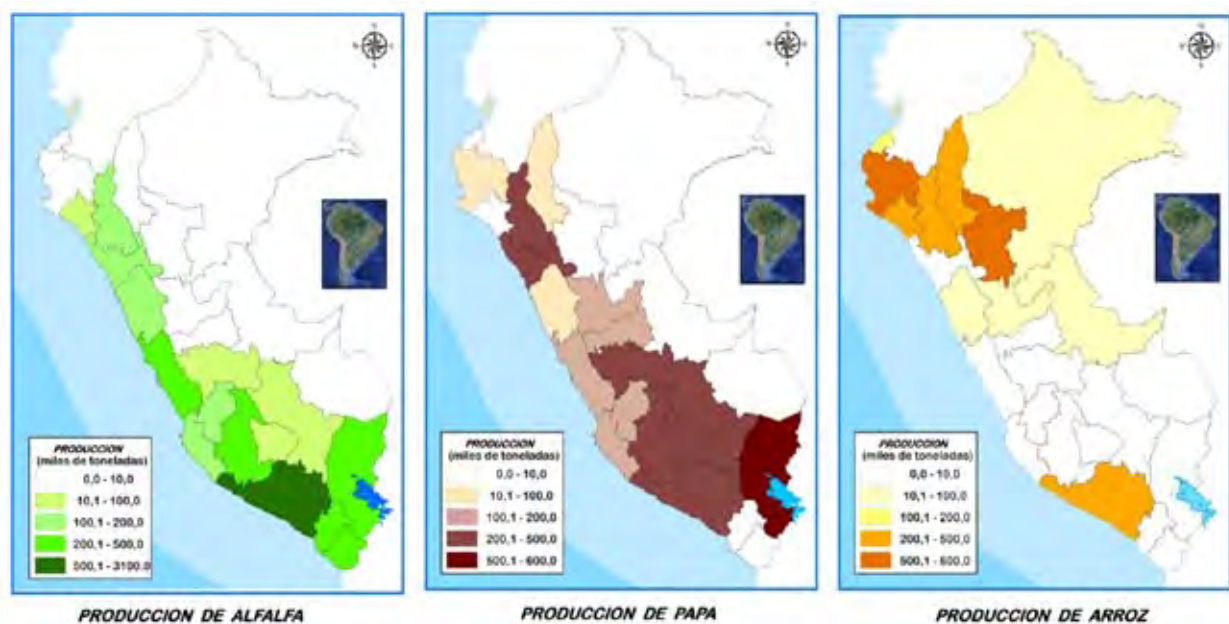
Fuente: Plan de Desarrollo de los Servicios de Logística de Transporte MTC-BID. ALG

**Mapa N° 21: Principal Producción por productos (plátano, yuca y cebolla) en departamentos**



Fuente : Plan de Desarrollo de los Servicios de Logística de Transporte MTC-BID. ALG

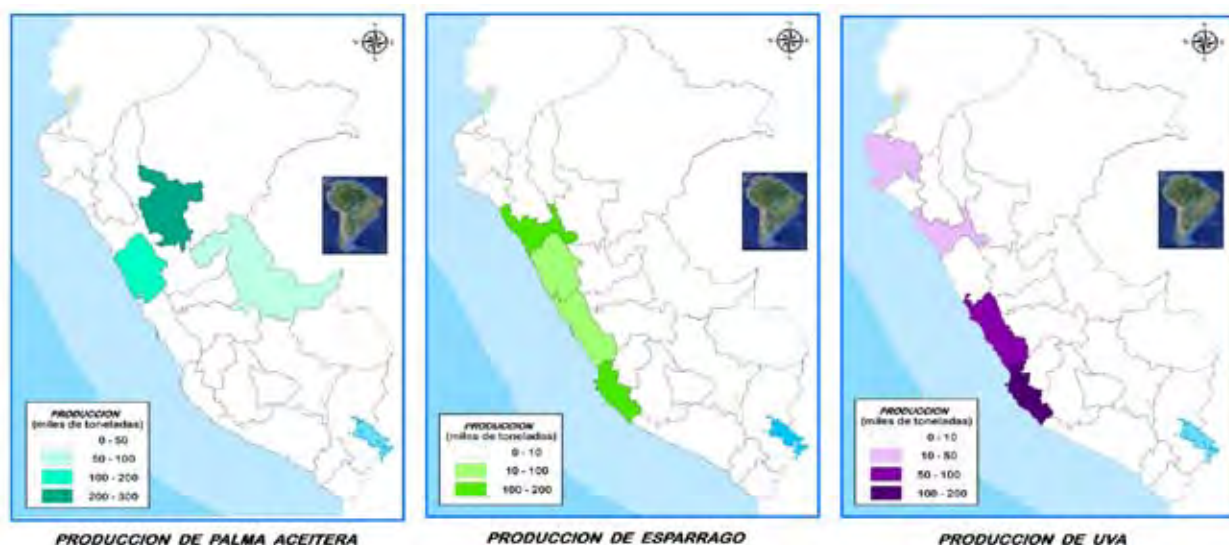
**Mapa N° 22: Principal Producción por productos (alfalfa, papa y arroz) en departamentos**



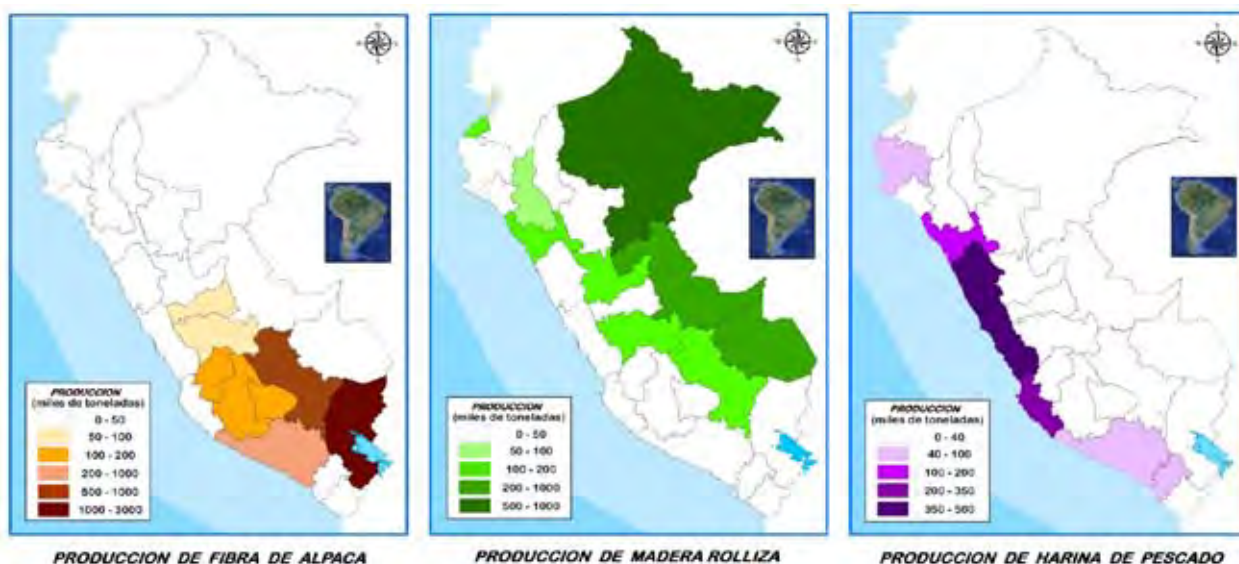
Fuente : Plan de Desarrollo de los Servicios de Logística de Transporte MTC-BID-Ministerio de Energía y Minas ALG.



**Mapa N° 23: Principal Producción por productos (palma aceitera, espárragos y uva) en departamentos**



**Mapa N° 24 : Principal producción por productos (fibra de alpaca, madera rolliza y harina de pescado) en departamentos**

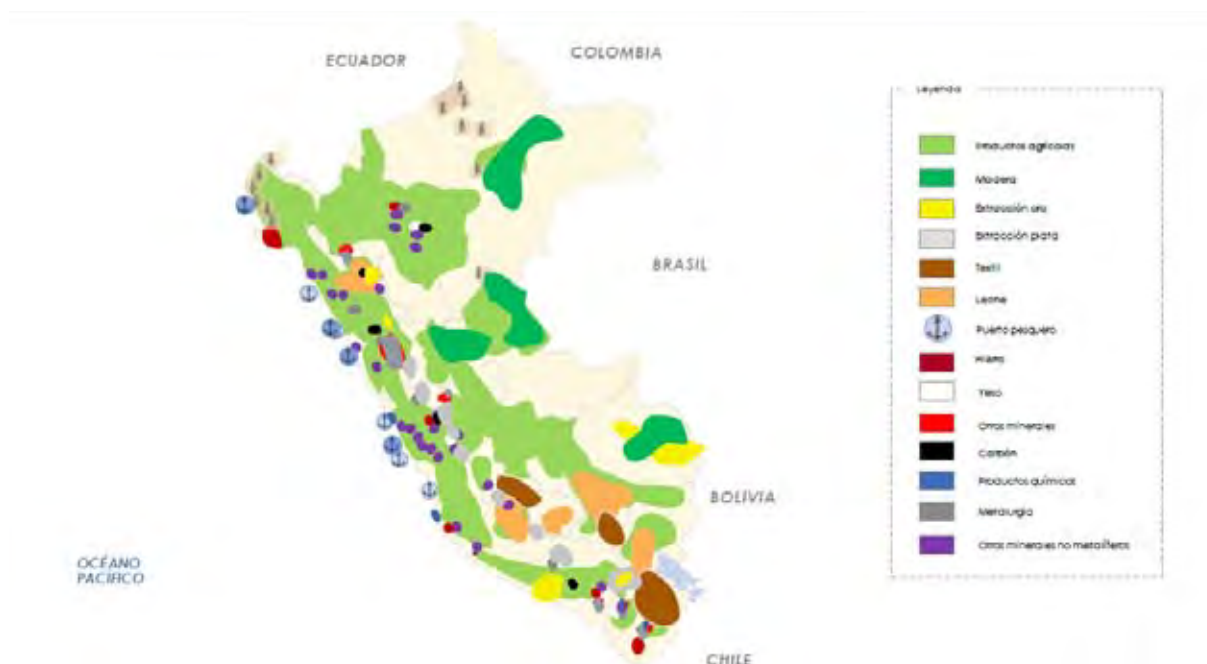


Fuente : Plan de Desarrollo de los Servicios de Logística de Transporte MTC-BID. ALG

Según el estudio del MTC-BID sobre los servicios logísticos, sintetiza las zonas productivas principales de las diversas actividades económicas de carácter primario (agricultura, ganadería, pesca y extracción minera y petrolífera) en un gráfico esquemático (Gráfico N° 4) que da una aproximación al comportamiento productivo extractivo de las diferentes zonas del país.

Se aprecia en el gráfico 4 que la mayor actividad del país es la zona de producción agrícola prioritariamente localizado en la sierra y costa, como se mencionó anteriormente y parte de la zona de selva. La zona productora de madera rolliza se da en la selva (cuenca del Amazonas). La ganadería principalmente alpaquera se ubica en la zona sur, así como los insumos para la actividad textil que según el estudio se ubica en las ciudades de Tacna y Arequipa. Las principales zonas pesqueras se encuentran en los puertos norteños. Las actividades extractivas de minería y petróleos se encuentran localizadas de manera dispersa por todo el país en la franja costera hasta la sierra, repartiéndose de norte a sur.

Gráfico N°5 Áreas productivas más importantes en el país



Fuente: Plan de Desarrollo de los Servicios de Logística de Transporte MTC-BID-. ALG

### 3.2.4.8 Productos orgánicos

Según Prompex <sup>(28)</sup> el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos – USDA define que: “Los **alimentos orgánicos** son producidos por productores que enfatizan en el uso de recursos renovables y la conservación del suelo y el agua para mejorar la calidad medioambiental para las futuras generaciones sin el uso de pesticidas convencionales, fertilizantes hechos con ingredientes sintéticos o aguas residuales, bio ingeniería, o radiación iónica” <sup>(29)</sup>.

También Prompex presenta la definición de La Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Orgánica –IFOAM <sup>(30)</sup>: La **Agricultura orgánica** incluye todos los sistemas agrícolas que promueven la producción de alimentos y fibras con criterios ambientales, sociales y económicos; reduciendo drásticamente el uso de fertilizantes sintéticos y pesticidas, organismos modificados genéticamente y farmacéuticos.”

En los últimos 10 años el mercado mundial de productos para la alimentación se ha reorientado hacia productos orgánicos “experimentando cambios dramáticos, produciendo un verdadero “boom” dentro de la agricultura mundial (Gráfico N° 5), principalmente en los países industrializados” <sup>(31)</sup>.

Según Manuel Amador, Hugo Valdés y Jaime García <sup>(32)</sup>, Las razones que explican este fenómeno son muy variadas y entre éstas se destacan a continuación las siguientes:

- Deterioro y contaminación alarmante del medio ambiente: suelos, aguas, biodiversidad, otros (Conway y Pretty, 1991; García et al., 2000), confirmándose las advertencias que sobre este se hicieron desde los comienzos de la agricultura industrializada, y especialmente con el inicio de la denominada “revolución verde” (Carson, 1964; García, 1997; Maroni y Fait, 1993; Rusch, 2002).
- Aumento dramático de enfermedades en la población producto de los cambios ambientales y las costumbres alimentarias (Baker y Wilkinson, 1990; Colborn et al., 1997; Fox, 1998; Lappé, 1991; McGee, 1997; NIH, 1993). Esta situación ha motivado un aumento en la demanda de productos más sanos, especialmente por parte de las personas más conscientes de esta situación.
- Aumento creciente de diferentes escándalos relacionados con los alimentos, como la peste en los cerdos, el exceso de hormonas en la crianza de pollos, los residuos químicos en la leche y el problema de las vacas locas.
- Aumento de la influencia política de los partidos ecologistas en los países industrializados, lo que



obliga a los partidos tradicionales a prestar más atención a los problemas del ambiente y la salud en la población.

- De otro lado también se toma en cuenta: el cambio climático, mayor interés por la salud y nutrición, mayor preferencia por la calidad de los productos, mayor disponibilidad de productos orgánicos en: Bio-supermercados, supermercados, mercados convencionales, tiendas de descuento, etc, mayor publicidad y marketing de los productos orgánicos entre otros.

Según Prompex en la Unión Europea, se estima que las ventas totales de los productos orgánicos durante el 2006 fueron por US\$22 mil millones. En promedio, la tasa de crecimiento de las ventas en este mercado está alrededor del 16%. Para el año 2007, esperaban ventas cercanas a los US\$26 mil millones. Alemania es el destino más importante para los productos orgánicos en la Unión Europea, en el 2005, concentró el 27% de las ventas, Inglaterra y Francia le siguen en importancia al concentrar, en el 2005, el 17% y 14% de las ventas, respectivamente.

Las principales causas de este crecimiento en Alemania (según Prompex) son:

- La entrada en funcionamiento de por lo menos 40 nuevos bio-supermercados por año.
- Actualmente, se estima que unas 20,909 empresas alemanas: producen, procesan e importan productos orgánicos.

Gráfico Nº 6



(\*) Estimados Fuente: FiBL Elaboración: Gerencia de Agro y Agroindustrias

En Estados Unidos, el total de ventas de productos orgánicos en 2006 fue de US\$11.31 mil millones, en promedio, la tasa de crecimiento de las ventas está alrededor del 12.5%. En el año 2007, se esperaba que dichas ventas cierren por un valor de US\$13 mil millones.

#### a. El Sector orgánico en el Perú.

Esta actividad empezó en el Perú a fines del año 90 del siglo XX, todavía está poco desarrollada (Gráfico Nº 6). Sin embargo, las ventajas comparativas de la oferta fuera de temporada en los mercados septentrionales y la experiencia en la exportación de productos naturales, ofrecen grandes posibilidades para un fuerte crecimiento del sector orgánico. “Los principales factores limitantes son la debilidad institucional y la falta de “conocimientos técnicos” en materia de producción orgánica”.

Los productos orgánicos provienen de cultivos totalmente naturales, que no reciben ni pesticidas ni fertilizantes químicos, sino que son tratados en algunos casos sólo con fertilizantes orgánicos, controlan plagas y enfermedades con sistemas integrados de control biológico; fomentan policultivos con rotaciones, y asociaciones de cultivos, y protegen el entorno de sus fincas con cercos perimétricos y barreras naturales contra vientos.

Los productos con Certificación Orgánica en el Perú, más importantes según la información de Prompex, son: café, algodón en fibra y confecciones textiles; hortalizas y frutas frescas, como mango, ba-

nano, uvas y papaya; frutales nativos y exóticos; tubérculos y granos andinos como quinua, kiwicha, yacón y maca; semillas de sésamo; aceitunas y aceite de oliva; palmito, limónsutil, tomate y pasta de tomate, nueces del Brasil, miel, aceites esenciales, una amplia gama de colorantes naturales y plantas aromáticas y con diverso uso medicinal.

Gráfico Nº 7



(\*) Estimados Fuente: SUNAT Aduanas Elaboración: Gerencia de Agro y Agroindustria

- Productos Estrella

Según informaciones existentes el café constituye el principal producto orgánico y ocupa el 60% de la oferta exportable agrícola orgánica del Perú, seguido del limón, cacao, mango, cebolla y pecanas, quinua, algodón orgánico y banano.

- Superficie y productores

Según SENASA (autoridad competente para los productos orgánicos en el Perú) en el año 2005, el Perú tenía aproximadamente 273,754 hectáreas manejadas bajo los principios de la agricultura orgánica (certificada y en transición) <sup>(33)</sup>.

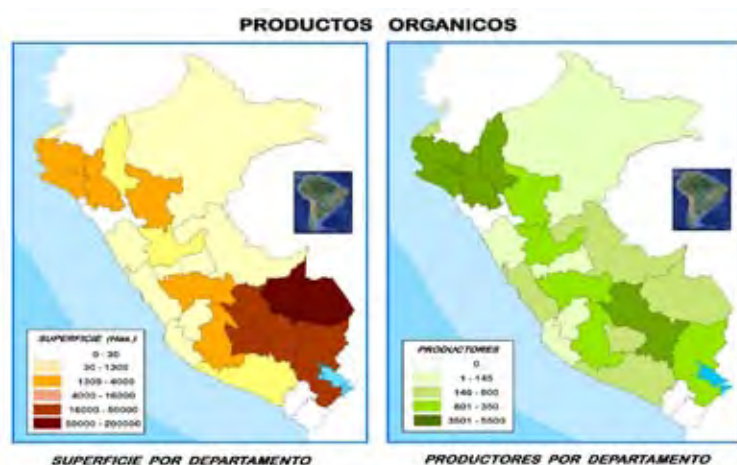
Según Prompex las mayores superficies de producción de cultivos orgánicos se registraron en los departamentos de Madre de Dios y Cuzco (Mapa Nº 13). El área más grande de recolección silvestre certificada se ubica en el departamento de Madre de Dios con más de 150,000 hectáreas.

Según los datos del 2005, la producción orgánica está en las manos de 33,474 pequeños productores organizados (Anexo Nº 2), cuya distribución se ve en el Mapa Nº 25 donde se aprecia que el Cuzco, es el departamento que registró la mayor cantidad de productores con cultivos orgánicos (5,163 productores)

En promedio, la tasa de crecimiento anual está alrededor del 49%. Para el año 2007, se estimaba que las exportaciones superarían los US\$ 150 millones.

Según Prompex el Perú se ubica en tercer lugar en América Latina en cuanto al desarrollo de la oferta de productos orgánicos, con cerca de 40 mil productores en 20 regiones, unas 150 mil hectáreas de cultivo y 200 mil hectáreas de bosques y pastos naturales certificados como ecológicos. La mayoría de productores orgánicos tiene menos de tres hectáreas, pero organizados y con enfoque de asociatividad han llegado al mercado internacional donde colocan 160 millones de dólares al año, teniendo además un creciente desarrollo del mercado local formalizado (con certificación) que llega al millón de dólares.

Mapa N° 25



Fuente: SENASA

### 3.2.4.9. Actividades Comerciales

Como ya se dijo, en los últimos años por el crecimiento del producto nacional y sobre todo por el crecimiento de los departamentos del interior ligados a la minería y a la agroindustria, vienen atrayendo inversiones que se dirigen a las principales ciudades de sus ámbitos, tanto en inversiones en construcción como en el comercio. Esto ha generado que en las principales ciudades se localicen los grandes mercados que solamente existían en Lima. Actualmente destacan en esta actividad después de Lima en primer lugar las ciudades de Arequipa, Ica, Trujillo, Piura, Chiclayo y con menor número de tiendas de Retail están Cajamarca, Huancayo, Cusco, Juliaca y Tacna esto no solamente atenderá la demanda actual de este tipo de comercio, sino dinamiza la producción interna

Mapa N° 26 : Empresas Comerciales en las principales ciudades



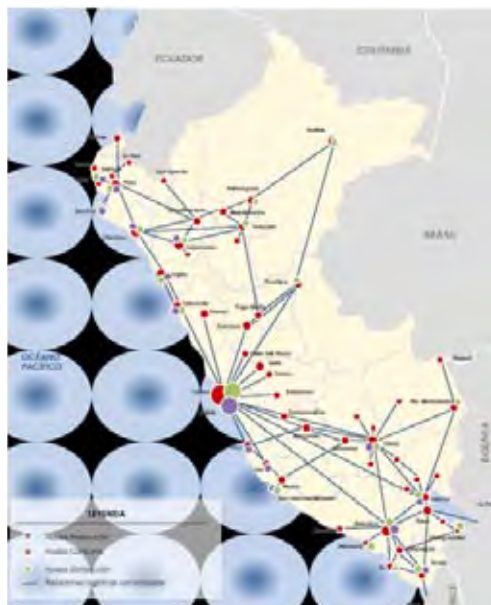
Fuente: Plan de Desarrollo de los Servicios Logísticos de Transporte MTC-BID

### 3.2.4.10. Nodos de producción, consumo y distribución.

Si bien la producción se da en espacios determinados, el mercado (zonas de consumo) y centros de acopio se dan en las ciudades del entorno productivo.

Para el trabajo de logística <sup>(34)</sup> el MTC identificó polos productivos, de consumo y de distribución de mayor peso logístico, según manifiestan a base a la recopilación de datos socio demográficos, de información relativa a la producción y flujos de personas y de carga. Asimismo es producto del análisis de comercio exterior de redes o sistemas de ciudades y de otras informaciones relacionadas con el sector logístico consolidado, información obtenida en base a las entrevistas realizadas a los actores participantes en los segmentos específicos del Plan.

**Gráfico Nº 8: Localización de Nodos de producción, consumo y distribución y Logística principal**



Fuente: Plan de Desarrollo de los Servicios Logísticos de Transporte MTC-BID

La representación de los nodos en diferentes tamaños (según su importancia) en la distribución, consumo o producción según manifiestan los autores del Plan responde a un análisis cualitativo, no estando el tamaño de los nodos directamente relacionados con un cálculo matemático, sino que es el resultado de las consultas, de la revisión de estudios previos, del diagnóstico, etc.

Las relaciones logísticas consolidadas, ha sido obtenida a de las entrevistas realizadas a los actores participantes en los segmentos objetivos del presente Estudio. Mediante esta prospectiva en las relaciones logísticas, se constata la articulación del territorio a través de unos nodos logísticos principales, complementados con nodos logísticos de carácter secundario.

En el gráfico anterior y las relaciones logísticas secundarias se aprecia la importancia del principal nodo del país, Lima-Callao en el contexto logístico nacional. Según el plan, organiza la actividad de distribución troncal hacia el Sur del Perú y hacia el Norte, y además constituye el nodo de distribución principal para el nodo regional central.

En el Norte, identifican tres áreas principales de actividad: el nodo de Trujillo; el nodo de Chiclayo, que sirve como articulador del eje logístico hacia Yurimaguas e Iquitos y, finalmente, el eje Paita-Piura, que enmarca principalmente las actividades relacionadas con el Puerto, además de la propia vinculación con los nodos de Tumbes, Chiclayo y Yurimaguas.

En la Región Sur, precisan que el principal nodo en términos de población es Arequipa, que a su vez actúa como hub regional en materia logística, sirviendo como punto redistribuidor hacia Juliaca-Puno, hacia Moquegua-Ilo y hacia Tacna, etc. En lo que refiere al Cusco, identifican un doble patrón de servicio (desde Lima y desde Arequipa-Juliaca), dado que por volúmenes de carga se justifican envíos directos al Cusco, sin necesidad de incrementar los costos logísticos enviándolo a Arequipa primero, para la mayor parte de productos de consumo masivo.

Destacan además que la región Oriental del país presenta una fuerte conexión transandina (Iquitos hacia Yurimaguas y Pucallpa, hacia Tingo María- Huánuco y Lima, y de igual modo Puerto Maldonado hacia Cusco y Juliaca. Precisan que las restricciones de accesibilidad a estas áreas condicionan sus

oportunidades de acceder al mercado logístico de forma óptima, problema que puede ser superado en los próximos años, por el avance en materia de infraestructura vial que se viene llevando a cabo.

Pronostican que en unos años los ejes de comunicación costa-sierra-selva serán mucho más eficientes, una vez que se disponga de alternativas transversales en los lugares dónde se justifique por criterios técnicos, socioeconómicos, ambientales, etc. Posteriormente, se pone de manifiesto la presencia de ámbitos funcionales de carácter regional, en los que se presenta una fuerte actividad logística intra ámbito, y unos ámbitos de tráfico transfronterizo, dónde la relación logística está basada principalmente en las operaciones de comercio exterior, que generan unas particularidades logísticas específicas de este tipo de actividad.

La posible culminación de carreteras de carácter longitudinal podría generar circuitos adicionales de demanda consumo y distribución.

### 3.2.5 Infraestructuras

#### 3.2.5.1. Infraestructura de Transporte y corredores logísticos en el país

##### a. Infraestructura de transporte

De todas las carreteras de nivel nacional, transversales y longitudinales, las que conforman las carreteras IIRSA van articulando territorios macro que permitirán por las características que tienen (carreteras de primer nivel) la vinculación de territorios internos, la mayoría excluidos del proceso de crecimiento económico, mediante redes que involucren a las zonas productivas, ciudades menores y áreas rurales y articularlos con los principales mercados del país y del exterior, ya que actualmente la relación con otras ciudades de América del Sur, especialmente con Brasil, son solamente, por ahora, con áreas fronterizas.

En el marco del IIRSA el Perú participa en cuatro ejes de nueve que han sido definidos a nivel latinoamericano en el Programa “Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana – IIRSA”, que emana de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno realizada en Brasilia en el año 2000, la misma que involucra a los doce países de América del Sur. Los ejes que se trabajan en el Perú son:

- Eje Amazonas: Norte y Centro
- Eje Interoceánico (Perú-Bolivia-Brasil)
- Eje Andino
- Eje Interoceánico Central

Estos ejes en el país conforman corredores transversales y corredores longitudinales.



## Mapa N° 27: Carreteras IIRSA en el Perú



Fuente: MTC

### b. Ejes prioritariamente transversales-IIRSA

Son los más importantes articulan los tres espacios naturales del País (costa, sierra y selva). Relaciona a los espacios del interior del país con los mercados nacionales.

- Eje Amazonas Norte

Los ejes Amazonas involucran a Perú, Ecuador, Colombia y Brasil.

El eje multimodal Amazonas Norte une en el Perú, al Puerto de Paita con Yurimaguas, por vía terrestre, de ahí por vía fluvial, hasta el Poblado de Santa Rosa, frontera de Brasil. Es una carretera de penetración que integra los departamentos del norte (Piura, Lambayeque, Cajamarca, Amazonas, San Martín y Loreto). Es una carretera de carácter transversal y se construyó sobre la ruta de la marginal de la selva. Actualmente ya ha sido culminada desde Paita hasta Yurimaguas. En el futuro está la concesión del Puerto de Yurimaguas. A esta carretera se le conoce en el país como la Interoceánica del Norte.

- Eje Amazonas Centro

Este eje une la ciudad de Lima con la ciudad de Pucallpa. Por esta carretera la ciudad de Lima se articula a las tres regiones naturales de costa, sierra y selva, en el menor tiempo posible. La distancia desde el Puente Ricardo Palma hasta Pucallpa es de aproximadamente 850 Km, atravesando territorios que superan los 4,000 m.s.n.m. Pasa por los departamentos de Junín, Pasco, Huánuco y Ucayali. Ha sido concesionada parte de esta carretera actualmente en construcción.

Constituye también un eje multimodal que comprende además de la carretera, la Hidrovía del Ucayali y los puertos del Callao, Pucallpa e Iquitos. Los puertos de Pucallpa e Iquitos, están en un proceso de preparación para darlos en concesión.

Existe un compromiso inicial con Brasil de unir Pucallpa con Cruzeiro do Sul (población muy pequeña de Brasil que apenas supera los 70,000 habitantes en el año 2007). Esta carretera cruza Áreas Natu-



rales Protegidas (Sierra del Divisor) y territorios de comunidades indígenas tanto en Perú como en Brasil, lo que podría causar conflictos pero sobre todo impactos sociales y ambientales muy fuertes (deforestación en zonas de protección), por eso en el acuerdo, se especifica que deben intervenir los Gobiernos regionales y locales del ámbito y las poblaciones respectivas, para evaluar los posibles impactos ambientales. Estos últimos pueden ser mayores y perjudiciales para el país, por lo que esta relación podría darse por vía aérea.

- Eje Perú-Brasil

Conocida parte de ella como Corredor Vial Interoceánico Sur, Perú-Brasil, une los puertos de Mollendo, Matarani y San Juan de Marcona, con Iñapari en Madre de Dios, en la frontera con Brasil. Consta de dos ramales y atraviesa los departamentos de Ica, Ayacucho, Apurímac, Arequipa, Moquegua, Puno y Madre de Dios (Ver Mapa Nº 15).

Este corredor Vial es de 2,586 km, y al presente ya ha sido terminado en su totalidad (falta solamente parte del tramo 5 y la vía de evitamiento en la ciudad de Madre de Dios).

El problema principal es que el tramo que atraviesa el corredor por Azángaro en Puno, puede ser inundada por el Proyecto de Inambari, que se ha comprometido con Brasil, lo que demuestra la falta de planificación, que nos permita no superponer proyectos que le cuestan a los contribuyentes.

Actualmente:

- Eje Interoceánico Central
- En este eje participan Brasil-Paraguay-Bolivia-Perú y Chile.
- Este eje se superpone en gran parte al Corredor Interoceánico Sur. Es un eje secundario al interior del Perú; sin embargo puede ser un eje importante para la relación con Bolivia. Esta carretera pasa por las principales ciudades de Bolivia hacia los grandes centros comerciales de Brasil (Sao Paulo, Río de Janeiro), pero cuyas distancias de las principales ciudades de la zona sur del Perú son de aproximadamente 5,000 a 6,000 KM, lo que encarece cualquier tipo de transporte.

c. Carreteras Longitudinales

- Eje Andino IIRSA

Forma parte del eje Andino Sudamericano integrado por las principales ciudades, redes viales troncales, puertos, aeropuertos y pasos de frontera que conectan Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela, Bolivia y Chile.

Esta carretera se inicia en el Perú por la provincia de San Ignacio en Cajamarca, articula el área fronteriza, combina tramos de las carreteras longitudinales de la sierra y selva, pasa por las ciudades de Bagua, continúa hacia Tarapoto, para luego seguir por la marginal de la selva que pasa por Jangua, Tocache y Tingo María, luego continúa por el eje Amazonas Centro hasta Huancayo de ahí pasa por Huanta, Ayacucho, Andahuaylas, Cusco Juliaca y Puno y Desaguadero en la Frontera con Bolivia.

- Carreteras longitudinales complementarias en el Perú

Las carreteras longitudinales que presentan mayores condiciones de articulación en el país son las siguientes:

- Carretera Longitudinal de la Costa o Panamericana (Ruta 001)

Esta carretera, tiene aproximadamente 2,470 km de longitud (3,500 km con sus variantes), enlaza La Tina en la frontera con Ecuador, con La Concordia en la frontera con Chile, por la planicie costera del Pacífico. Dentro del territorio ecuatoriano la carretera se prolonga físicamente hasta las ciudades de Cuenca y Quito. Dentro del territorio chileno la carretera se prolonga físicamente hasta las ciudades de Arica, Antofagasta. En el Perú, esta carretera enlaza los puertos peruanos del Pacífico y las ciudades principales como: Tumbes, Piura, Chiclayo, Trujillo, Chimbote, Lima-Callao, Ica, Arequipa y Tacna. Esta carretera cuenta con tres Variantes Norte (Serpentín de Pasamayo, Lambayeque-Olmos-Piura y Sullana-Tumbes-Aguas Verdes en la frontera con Ecuador) y una Variante Sur (Camana-Matarani-Ilo-Tacna denominada también “costanera” en los departamentos de Arequipa, Moquegua y Tacna).

- Carretera Longitudinal de la Sierra o Caminos del Inca (Ruta 003)

Esta carretera, de aproximadamente 3,580 km de longitud (3,700 km con sus variantes y ramales) de la cual muchos tramos están todavía por construir, enlaza Vado Grande en la frontera con Ecuador, con Desaguadero en la frontera con Bolivia. Dentro del territorio boliviano la carretera se prolonga físicamente hasta la ciudad de La Paz.

En el Perú, esta carretera enlaza ciudades importantes como Huancabamba, Cajamarca, Huaraz, Huánuco, Cerro de Pasco, Huancayo, Huancavelica, Ayacucho, Cusco, Juliaca y Puno. Esta carretera cuenta con una Variante (Puente Stuart-Huancayo) y un ramal (Izcuchaca-Huancavelica-Pámpano).

- Carretera Longitudinal de la Selva o Marginal de la Selva (Ruta 005)

Esta carretera, de aproximadamente 2,520 km de longitud (3,110 km con sus ramales), existen muchos tramos por construir, debería enlazar al Río Canchis en la frontera con Ecuador, con Puerto Pardo/Río Heath en la frontera con Bolivia. En esta carretera falta construir la carretera de Puerto Prado (Junín)-Camisea (Apurímac)-Manú y Puerto Pardo (Madre de Dios). Este último tramo pasa por Áreas Naturales Protegidas de importancia nacional e internacional por lo que dicha carretera debe variar el tramo desde Satipo, la carretera debe bajar en forma longitudinal hasta San Francisco y de ahí en forma horizontal conectarse con la ciudad de Quillabamba y de esta ciudad seguir hacia la ciudad del Cusco para interconectarse con la carretera Interoceánica del Sur, de esa manera se minimizarían o evitarían los impactos que causaría la carretera proyectada inicialmente como marginal de la selva en la zona sur por que pasa por Áreas Naturales Protegidas .

La carretera enlaza algunas ciudades importantes como San Ignacio, Jaén, Bagua, Moyobamba, Tarapoto y Tingo María. Esta carretera cuenta con dos Ramales: Puente Paucartambo-Oxapampa y Río Puyeni-Atalaya.

#### d. Corredores Logísticos en el país

Según el estudio del Ministerio de Transportes “los productos extraídos o producidos deben ser transportados a los centros de consumo, o en su caso a los nodos de comercio exterior, creándose los principales flujos de transporte de carga del país, que recorren básicamente vía terrestre la carretera interamericana desde Tumbes hasta Tacna pasando por Lima, y las principales carreteras de internación al país. Otros ejes importantes de transporte de carga son vía fluvial el Río Amazonas, y como principales nodos de comercio exterior se encuentran los puertos, con el Puerto de Callao como principal punto de destino de las importaciones peruanas y origen de sus exportaciones”. (35)

En el gráfico producto del mismo estudio, se muestra los principales flujos existentes entre las zonas productivas y los centros de consumo y al infraestructura de soporte para el transporte (puertos, aeropuertos, pasos de frontera):

**Gráfico Nº 7: FLUJOS Y MODOS DE TRANSPORTE**



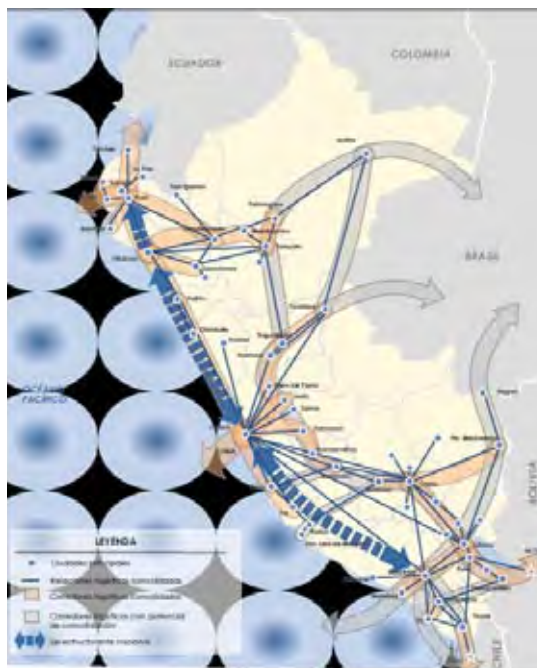
Fuente: Plan de Desarrollo de los Servicios Logísticos de Transporte MTC-BID

#### e. Ámbitos logísticos y componentes principales del sistema de transporte y logística

De acuerdo a los análisis efectuados en el Diagnóstico preliminar, del Plan de Desarrollo de los Servicios Logísticos del MTC, se han identificado las principales relaciones logísticas en el país, que se articulan en el territorio a través de un eje principal estructurante a nivel nacional que, con Centro en Lima, organiza la actividad hacia la costa norte (principalmente hasta Chiclayo, con una extensión hacia Piura), y a lo largo de la costa sur hasta Arequipa.

Complementariamente, identifican la presencia de corredores logísticos consolidados (que se presentan en color naranja en el gráfico N° 8) y de corredores logísticos con potencial de consolidación (en color gris) que sin duda alguna según manifiestan, contribuirían a mejorar la eficiencia en las cadenas logísticas del Perú.

**Gráfico N° 10: Principales nodos de producción, consumo y distribución, y relaciones logísticas consolidadas**



Fuente: Plan de Desarrollo de los Servicios Logísticos de Transporte MTC-BID. ALG

Como se puede apreciar, una buena parte de los flujos de mercancías –y por ende de las relaciones logísticas consolidadas– del país se estructuran radialmente bien sea a partir de los principales puertos (El Callao, Ilo-Matarani, Paita) y fronteras terrestres del país (Tumbes, Tacna, Desaguadero, Iñapari), bien a partir de los principales centros de consumo (Lima-Callao, Arequipa, Juliaca, Chiclayo, Piura-Paita). Destaca igualmente la preponderancia de Lima-El Callao, lo cual es evidente dado el tamaño de mercado substancialmente mayor, el cual ejerce a su vez un rol de núcleo para todo el país.

Asimismo, se observa el hecho que a pesar de una relevante concentración de la población en la zona andina y oriental, no existe un eje estructurante longitudinal alternativo a nivel nacional para los flujos radiales descritos previamente. Numerosos esfuerzos han sido hechos por generar conexiones transversales pero la generación de un eje andino-oriental debe ser todavía trabajada, en virtud de su importancia en la conexión de los diversos ámbitos logísticos.

#### 3.2.5.2. Energía

Según datos del MINEM <sup>(36)</sup> en toda esta información:

Durante el periodo 2001 - 2010, la capacidad instalada a nivel nacional tuvo un crecimiento medio anual de 4,3 %, y en ese sentido, la potencia de origen hidroeléctrico y térmico crecieron a su vez en 1,7% y 6,5%, respectivamente. El mercado eléctrico, tuvo una variación media anual de 4,2%.

El crecimiento medio de la producción total de energía eléctrica en el período de análisis, fue de 6,3% anual; y según el origen tanto hidráulico como térmico, incrementaron en promedio anual en 1,5

% y 19,6% respectivamente. Asimismo, la producción para el mercado eléctrico creció en la última década en 6,4 % en promedio.

La máxima demanda del Sistema Eléctrico Interconectado Nacional - SEIN según el MINEM se incrementó en los últimos 10 años en 64 %, lo que significó un crecimiento medio anual de 5,6%.

La venta de energía eléctrica al cliente final, tuvo un crecimiento promedio anual de 6,6 %, a nivel global. La venta en el mercado regulado creció 7,4 % por año, y en el mercado libre su incremento fue del 5,6%. Por otro lado, por sectores económicos los crecimientos medios anuales fueron 6,6 % en el sector industrial, 7,3 % en el comercial, 6,4 % en el residencial y en alumbrado público 3,0 %.

En el periodo en estudio, el número de clientes ha tenido un crecimiento promedio anual de 4,6%. Este indicador en términos de clientes del mercado libre creció a una tasa media anual de 0,8%, mientras que en el mercado regulado tuvo 4,6 % medio por año.

Las pérdidas de energía eléctrica de las distribuidoras disminuyeron en los últimos 10 años, de ,7% en el 2001 a 7,8% en el 2010.

En el año 2010 el potencial instalado de las centrales hidroeléctricas fue de 8,613 MW con una potencia efectiva de 8,000 MW. La energía eléctrica total generada fue 35 908 GW.h, de los cuales 33 546 GW.h (93%) corresponden al mercado eléctrico y 2 362 GW.h (7%) a uso propio.

El destino del consumo final nacional generado para el mercado eléctrico fue de 87.9%, 10,4% fueron pérdidas y 1,4% fue utilizado para consumo propio.

Del total de energía eléctrica generada a nivel nacional, el 88,1% se destinó al consumo final adicional, el 0,3% para exportación, 10,1% correspondió a pérdidas y 1,5 % a consumo propio.

Del consumo final nacional, 82,1% corresponde al mercado eléctrico (45,9% para clientes regulados y 36,2% para clientes libres) y el 6,0% al consumo en empresas con generación propia.

En el año 2010, a nivel nacional se han consumido energía eléctrica, 9% mayor que la energía consumida en el año 2009. En este orden, se tiene el consumo per cápita por habitante promedio a nivel nacional de 1 079 kW.h/hab que resultó 8,0% mayor al mismo indicador del periodo anterior.

El consumo per cápita por región, entre los años 2009 y 2010 tuvieron incrementos destacables en las siguientes regiones: **Madre de Dios** 21%, **Loreto** 18%, **Piura** 18%, Apurímac 15%, Cusco 14%, Huánuco 12%, San Martín 12% e Ica 11%, asimismo, el citado indicador de la Región Junín disminuyó 10% debido a la reducción de consumo de energía del cliente libre Doe Run Perú.

El número de usuarios llegó a los 5,17 millones, de los cuales Lima concentró 1,74 millones, seguido de Arequipa y La Libertad con más de 307 mil usuarios cada uno. el total de usuarios, el 89,6% se encuentra en el sector Residencial, 9,6% en el Comercial que incluye servicios y el 0,8% pertenece al sector Industrial.

La potencia instalada a nivel nacional alcanzó 8 613 MW, entre las regiones con mayor representatividad están: Lima con 3 061 MW, Huancavelica 1 018 MW, Callao 607 MW, Junín 426 MW, Moquegua 425 MW, Ancash 418 MW y Arequipa que tuvo 367 MW.

En cuanto a la potencia efectiva, en el año 2010 fue de 8 000 MW que resultó ser el 93% de la capacidad instalada; y en las regiones mencionadas la potencia efectiva fluctuó entre el 90% y 95% de la instalada-

La energía total generada por las regiones ascendió a 35 908 GW.h, donde se destacan las participaciones de las siguientes regiones: Lima 32,5%, Huancavelica 19,7%, Callao 9,8%, Junín 6,2%, Ancash 4,7%, Moquegua 4,5% y Loreto y Piura con 3% cada uno.

Con relación a las ventas de energía informada por las empresas generadoras y distribuidoras a sus clientes finales (libres y regulados) alcanzó los 29 436 GW.h, de los cuales 28% se han distribuido para la manufactura, 25% para la minería, 24% para residencial y 23% para la actividad comercial y otros. Asimismo, las mayores ventas se han orientado a Lima, Arequipa, Ica, Moquegua, Callao, Ancash, La Libertad y Cajamarca, regiones que destacan por el desarrollo de las actividades manufactureras, minería, comercio, agroindustria, entre otros.

Según el MINEM en el sistema eléctrico peruano se prevé desarrollar proyectos de mediano y largo plazo que refuercen la continuidad, seguridad, confiabilidad y calidad del suministro de electricidad. En generación, la tendencia está orientada a cubrir los grandes incrementos de demanda con el desarrollo y operación de centrales hidroeléctricas y centrales térmicas que usen eficientemente el gas natural, en forma complementaria se proyecta la aplicación de centrales eléctricas que usen energéticos renovables de tipo eólico, solar, biomasa y centrales hidroeléctricas menores de 20MW. Respecto a la transmisión, el futuro se orienta al reforzamiento del SEIN con redes eléctricas con tensión nominal de 500 kV.

En lo que respecta a la demanda de energía, estiman que para el periodo de 2009 – 2019, el SEIN demandará energía eléctrica con un crecimiento promedio anual de 8,1% dentro de un escenario medio. En un escenario optimista la tasa de crecimiento promedio anual es de 9,0%, que es el caso donde todos los grandes proyectos mineros se ejecutan y el consumo masivo de electricidad de pequeñas demandas es creciente en un contexto de buena situación económica interna. En un escenario conservador la tasa es de 7,0%.

En cuanto a la Potencia, el crecimiento promedio anual de la demanda en el escenario medio es de 7,8%, que representa un incremento medio anual de 497 MW y una potencia total adicional de 4 787 MW desde fines de 2009 hasta el año 2019. Para el escenario optimista y conservador, el crecimiento promedio anual es de 8,9% y 6,8% respectivamente y el incremento medio anual de potencia es de 592 MW y 412 MW respectivamente.

Para el incremento de la demanda se tiene como principal carga a los grandes consumidores del sector minero, debido al continuo reconocimiento mundial del Perú por sus grandes reservas de minerales y niveles de producción (Ranking mundial: 1º Plata, 2º Zinc, 3º Cobre, 3º Estaño-Bismuto-Telurio, 4º Plomo, 6º Oro). En ese sentido, se proyecta el requerimiento de carga para varios proyectos de ampliación y nuevos campos mineros. Sin embargo la proyección de la demanda de energía debería estar relacionada no solamente a los proyectos mineros sino al crecimiento del PBI.

### **3.3. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA URBANO EN EL LARGO PLAZO CON JERARQUÍAS Y FUNCIONES ARTICULADAS A ESTRATEGIAS DE DESARROLLO NACIONAL, REGIONAL E INTERNACIONAL**

#### **3.3.1 Nuevas tendencias y escenarios**

En el siglo XXI destaca el crecimiento económico y el tema de las ciudades, además de una profundización de la crisis económica iniciada en el año 2008.

Según la CEPAL<sup>(37)</sup> América Latina adquiere un decisivo rol en el marco de un nuevo escenario Internacional de apertura e integración (globalización) y precisa que la organización urbana se presenta como parte de cualquier solución económicamente racional a los esfuerzos de una sociedad para enfrentar los problemas tradicionales de producción, distribución y consumo.

La globalización es un proceso vinculado al territorio, no sólo porque se relaciona a las naciones y países, sino, porque la dinámica económica depende de los factores de atracción de cada territorio, condicionando a su vez la dinámica económica de las ciudades y regiones afectadas a su vez por el comportamiento de los actores locales. En los últimos años la incorporación de nuevos mercados y las tecnologías de la información han permitido un incremento importante de los flujos de mercancías y/o servicios y una creciente interdependencia entre diversos territorios a escala mundial o regional.

De otro lado, en el proceso mencionado, junto a las grandes ciudades que surgieron a nivel de metrópolis importantes en América Latina, en el siglo pasado, en los últimos años alcanzan una presencia importante las ciudades medianas. Si bien las metrópolis siguen teniendo una tendencia mayor de crecimiento, las ciudades medianas viene desarrollándose en los niveles local y regional, dentro de un proceso económico más descentralizado, desempeñando un importante papel en la evolución económica y social de los países en vías de desarrollo, cumpliendo también un papel importante de intermediación en el comercio, generando nuevas redes urbano rurales al interior de cada país y



aprovechando que todavía no deben enfrentar las diseconomías de escala que afectan a las ciudades metropolitanas..

Según MGI en la actualidad “existen 188 ciudades en América latina que representan casi un tercio del PIB de la región y es probable que generen casi el 40% del crecimiento del PIB de la región hacia el año 2025. Aquellas ciudades medianas que estén en capacidad de ofrecer un ambiente eficiente que sea atractivo tanto para las empresas como para los trabajadores calificados, no solo incrementarán considerablemente su crecimiento sino que podrían convertirse en un modelo de desarrollo urbano mejor diseñado y sostenible para América Latina”. Presentan como ejemplos de gestión innovadora el caso de las ciudades de Panamá, Viña del Mar (Chile), Toluca y Mérida (México y Cartagena (Colombia).

Con una mirada de largo plazo (2025), el estudio de MGI plantea escenarios posibles en relación a la necesidad del crecimiento y productividad en América Latina, recomendado en detalle los tres siguientes (Gráfico N° 13).

- “El primer escenario, denominado **“negocios como siempre o escenario base”** asume que no se dan cambios estructurales importantes en el entorno económico de la región que hagan virar el crecimiento de su rumbo actual”.
- “El segundo escenario, denominado el escenario **“optimista”**, asume que todos los países (con sus ciudades grandes y pequeñas y sus zonas rurales), logran cerrar la brecha entre la productividad de sus sectores y las mejores prácticas que se observan en el continente y
- “El tercer escenario, denominado **“aspiracional”**, asume un crecimiento sustancial en la productividad. En los sectores agrícola y de servicios”. Asumen que “América Latina seguirá una trayectoria de crecimiento similar a la productividad de Estados Unidos en la década de 1960, cuando se dio una transición demográfica similar. En el sector de manufactura, asumen que América Latina replicará la mejora de la productividad promedio experimentada por Corea del Sur entre 1980 y 2000. El continente cuadruplicaría su productividad manufacturera y experimentaría un fuerte aumento del 70% en el sector servicios. La productividad promedio de la región crecerá a una tasa anual del 4,8%, entre 2007 y 2025”.

Estos escenarios implican el diseño de políticas y acciones para orientar el desarrollo que deben llevar a cabo los diferentes países de América Latina, MGI, entre otros, precisa que “si América Latina eliminara las barreras que aún persisten e impiden una mayor productividad en los sectores de manufactura y servicios y le diera un uso más eficiente a sus recursos naturales, la región podría alcanzar el rápido crecimiento y desarrollo económico observado en los países asiáticos en años recientes”.

Para enfrentar esos desafíos deben impulsarse además mejoras sustanciales en varios factores como la educación, la capacidad de innovar, la calidad de las instituciones, y la calidad de la infraestructura y sus servicios asociados.

De otro lado, en estos escenarios se hace necesario emprender nuevas estrategias de promoción urbana más apropiadas para el desarrollo de las ciudades medianas, con infraestructura, equipamiento (entre otros parques industriales), cadenas productivas y similares las mismas que bien integradas dentro de una región rural, pueden desempeñar un papel crucial en las interacciones rural-urbanas a partir de los vínculos y relaciones complementarias económicas y sociales. Según MGI para mejorar el desempeño de las ciudades y aprovechar el perfil demográfico de la región, es indispensable que los líderes políticos y empresariales actúen con decisiones en dos frentes: reformar y mejorar las grandes ciudades de la región y permitir el surgimiento de un grupo mayor de ciudades medianas de alto desempeño.

Asimismo esto implica una nueva visión del tratamiento de la erradicación de la pobreza no como carencias sino como generadora de acción, utilizando como punto de partida las potencialidades y activos de la comunidad, reforzadas por un rol facilitador de los gobiernos en asociación concertada con los otros actores del desarrollo, propiciando la autogestión de las comunidades, otorgándoles poder de decisión en los asuntos que afectan sus vidas a fin de transformar su precaria realidad actual hacia una visión de futuro, utilizando sus organizaciones en alianzas estratégicas con otros actores, lo que implica información y conocimiento para una gestión eficiente y pasar a ser un actor activo en su desarrollo.

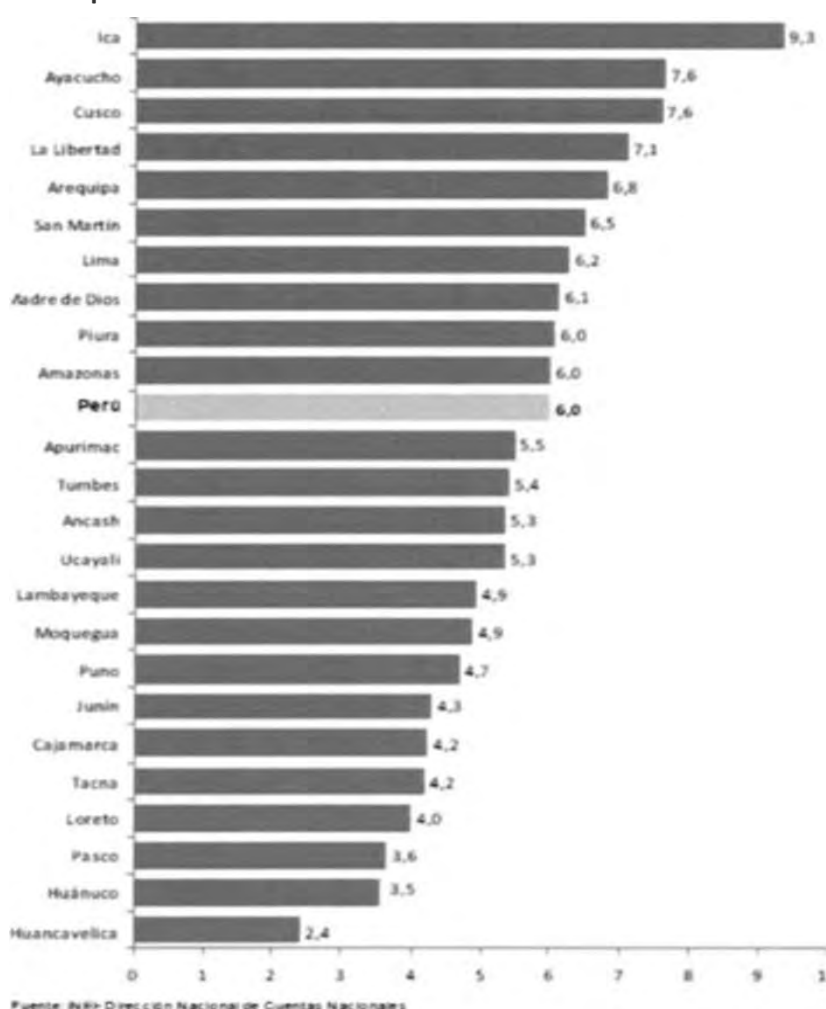


La importancia del tratamiento de las ciudades se manifiesta en el Plan Quinquenal de 2006-2010 de la República Popular china <sup>(38)</sup>, alentó en el período del Plan la transformación de los conglomerados de ciudades, como la principal orientación para la urbanización. Los conglomerados los conciben para mejorar la conectividad entre ciudades grandes, medianas y pequeñas, y cada uno de ellos constituye un sistema de ciudades, replicando el desarrollo de las usinas de los deltas de los ríos Perla y Yangtzé, cuyo éxito según ellos, **“reside en el aprovechamiento de las economías de escala, así como de las economías de concentración derivadas de las interacciones intraindustriales e interindustriales”**.

En el Plan también se precisa que si la agricultura marcha bien, las personas que se trasladan no se ven “expulsadas” de las zonas rurales, sino “atraídas” por la perspectiva de una vida mejor en las ciudades. La mudanza no solo les permite tener una situación más acomodada; sino mejoran las condiciones de vida en los pueblos que dejan atrás y aumenta la productividad de las ciudades donde se asientan.

### 3.3.2 El Sistema Urbano a Largo Plazo en el Perú

Gráfico N° 11: Perú Tasa promedio anual de PB 2001 - 2008



Si se analiza el crecimiento del PBI del país en el periodo 2001-2009 se aprecia un crecimiento promedio de 6%, esto se refleja en el crecimiento departamental. Los departamentos que crecieron sobre el promedio nacional fueron: Ica en primer lugar, luego en orden de importancia Ayacucho, Cusco, La Libertad, Arequipa, San Martín, Lima, Madre de Dios, Piura y Amazonas (Gráfico N° 14). Todos estos departamentos tienen ciudades importantes mayores de 20,000 habitantes. Ver Cuadro N° 16.

**Cuadro N° 8 Ciudades mayores de 20,000 en los departamentos**

| DEPART.                | TOTAL      | URBANA     | %      | RURAL     | %     | Ciudades mayores a 20,000/2007 | Población | % de la población total del departamento |
|------------------------|------------|------------|--------|-----------|-------|--------------------------------|-----------|--|
| Lima                   | 8,445,211  | 8,275,823  | 98.00  | 169,388   | 2.00  | 1                              |           |  |
| Piura                  | 1,676,315  | 1,243,841  | 74.2   | 432,474   | 25.8  | 6                              | 841403    | 50.19                                    |
| La Libenac             | 1,617,050  | 1,218,922  | 75.38  | 398,128   | 24.62 | 6                              | 919830    | 56.88                                    |
| Caja marca             | 1,387,809  | 453.977    | 32.71  | 933,832   | 67.29 | 2                              | 225594    | 49.68                                    |
| Puno                   | 1,268,441  | 629.891    | 49.66  | 638,550   | 50.34 | 3                              | 356959    | 28.14                                    |
| Junín                  | 1,225,474  | 825.263    | 67.34  | 400.211   | 35.66 | 7                              | 582553    | 47.54                                    |
| Cusco                  | 1,171.403  | 644.684    | 55.04  | 526,719   | 44.96 | 4                              | 440727    | 37.62                                    |
| Arequipa               | 1,152,303  | 1,044,392  | 90.64  | 107,911   | 9.36  | 3                              | 1023280   | 83.80                                    |
| Lambayeque             | 1,112,868  | 885.234    | 79.55  | 227,634   | 20.45 | 1                              | 766511    | 68.88                                    |
| Ancash                 | 1,063,459  | 682.954    | 64.22  | 380,505   | 35.78 | 3                              | 444544    | 41.80                                    |
| Loreto                 | 891.732    | 583.391    | 65.42  | 308,341   | 34.58 | 3                              | 427717    | 47.96                                    |
| Prov. Const del Callao | 876.877    | 876.877    | 100    | 0         | 0     | 1                              | 876.877   | 0.1                                      |
| Huánuco                | 762.223    | 323.935    | 42.5   | 438.288   | 57.5  | 2                              | 195111    | 25.59                                    |
| San Martín             | 728,808    | 472.755    | 64.87  | 256,053   | 35.13 | 3                              | 177859    | 24.40                                    |
| Ica                    | 711,932    | 635.987    | 89.33  | 75,945    | 10.67 | 4                              | 510440    | 71.70                                    |
| Ayacucho               | 612,489    | 355.384    | 58.02  | 257,105   | 41.98 | 2                              | 175417    | 28.64                                    |
| Huancavelica           | 454.797    | 144.022    | 31.67  | 310,775   | 68.33 | 1                              | 40004     | 8.80                                     |
| Ucayali                | 432,159    | 325.347    | 75.28  | 106,812   | 24.72 | 1                              | 270780    | 62.66                                    |
| Apurímac               | 404.190    | 185.671    | 45.94  | 218,519   | 54.06 | 2                              | 95290     | 23.58                                    |
| Amazonas               | 375,993    | 166.003    | 44.15  | 209,990   | 55.85 | 3                              | 70132     | 18.65                                    |
| Tacna                  | 288,781    | 263.641    | 91.29  | 25140     | 8.71  | 1                              | 242451    | 83.96                                    |
| Pasco                  | 280,449    | 173.593    | 61.9   | 106.856   | 38.1  | 1                              | 61046     | 21.77                                    |
| Tumbes                 | 200,306    | 181.696    | 90.71  | 18,610    | 9.29  | 1                              | 91365     | 45.61                                    |
| Moquegua               | 161,533    | 136.696    | 84.62  | 24,837    | 15.38 | 2                              | 113829    | 70.47                                    |
| Madre de dios          | 109,555    | 80.309     | 73.3   | 29,246    | 26.69 | 1                              | 56382     | 51.46                                    |
| TOTAL                  | 27,412,157 | 20,810,288 | 76.00% | 6,601,869 | 24.00 |                                |           |  |

Fuente: INEI Censo de Población y Vivienda 2007 Elaboración Propia

Para calcular el crecimiento de las ciudades entre los años 2007- 2021 (período de 13 años), se ha considerado fundamentalmente el crecimiento tendencial del período 1993-2007 (Anexo N° 5), con algunas hipótesis a base de algunos proyectos importantes que influenciarán en el crecimiento a mediano plazo de algunas ciudades que tienden a crecer.

Según las proyecciones efectuadas, a año 2021, las ciudades mayores a 20,000 habitantes crecen de 72 ciudades en el año 2007 a 91 ciudades al año 2021, casi aproximadamente 20 ciudades nuevas en un período de 13 años. El crecimiento mayor Las ciudades que han venido creciendo en mayor número son las de los rangos menores entre 20,000-49,999 y 50,000-99,999. se dio en el rango de 20,000-a 50,000, apreciándose para el año 2021, la siguiente estructura de ciudades (Cuadro N° 17 y Mapa N° 26):

- 1 Metrópoli Nacional mayor a 8 000,000.
- 4 Metrópolis macro regionales entre 500.000 y 1.500.000 habitantes.
- 11 Ciudades intermedias regionales entre 200.000 y 499.999 habitantes.
- 12 Ciudades intermedias sub regionales entre 100.000 y 199.999 habitantes.

- 14 Ciudades intermedias menores entre 50.000 y 99.999 habitantes.
- 49 Ciudades entre 20.000 y 49.999 habitantes.

**Cuadro N° 9: Población de las ciudades al año 2021**

| Rangos            | Conglomerados    | Población | Rangos | Conglomerados | Población | Rangos | Conglomerados    | Población estimada | N° de ciudades |
|-------------------|------------------|-----------|--------|---------------|-----------|--------|------------------|--------------------|----------------|
|                   |                  | censada   |        |               | Censada   |        |                  |                    |                |
| Rangos            | Nombre           | 1993      | Rangos | Nombre        | 2007      | Rangos | Nombre           | 2021               |                |
|                   |                  |           |        |               |           |        |                  |                    | 1              |
| 500,000-1,500,000 |                  | 1166.522  |        |               | 2359603   |        |                  | 4346291            |                |
|                   | Arequipa         | 629.064   | 2      | Arequipa      | 805150    | 2      | Chiclayo         | 1,497,529          | 4              |
|                   | Trujillo         | 537.458   | 2      | Trujillo      | 787942    | 2      | Trujillo         | 1.159,839          |                |
|                   |                  |           | 2      | Chiclayo      | 766511    | 2      | Arequipa Piura   | 1,033,584          |                |
|                   |                  |           |        |               |           |        |                  | 655,339            |                |
| 200,000-499,999   |                  | 1767220   |        |               | 2744985   |        |                  | 3,823,818          |                |
| 3                 | Chiclayo         | 393.418   | 3      | Piura         | 421648    | 3      | Iquitos          | 475,427            |                |
| 3                 | Chimbóte         | 291.408   | 3      | Iquitos       | 360314    | 3      | Cusco            | 473,213            |                |
| 3                 | Huancayo         | 279.836   | 3      | Cusco         | 348935    | 3      | Pucallpa         | 426,600            |                |
| 3                 | Iquitos          | 274.759   | 3      | Huancayo      | 336349    | 3      | Huancayo         | 403,016            |                |
| 3                 | Piura            | 272.231   | 3      | Chimbóte      | 320240    | 3      | Chimbóte         | 353,092            |                |
|                   | Cusco            | 255.568   | 3      | Pucallpa      | 270780    | 3      | Tacna            | 337,927            | 11             |
|                   |                  |           | 3      | Tacna         | 242451    | 3      | Juliaca          | 327,802            |                |
|                   |                  |           | 3      | Isla          | 227552    | 3      | Isla             | 321,525            |                |
|                   |                  |           | 3      | Juliaca       | 216716    | 3      | Cajamarca        | 282,954            |                |
|                   |                  |           |        |               |           | 3      | Chincha Alta     | 211,176            |                |
|                   |                  |           |        |               |           | 3      | Ayacucho         | 211,086            |                |
| 100,000-199,999   |                  | 1241084   |        |               | 1149182   |        |                  | 1673472            |                |
| 4                 | Tacna            | 174.336   | 4      | Sullana       | 170302    | 4      | Sullana          | 195,758            | 12             |
| 4                 | Pucallpa         | 172.286   | 4      | Cajamarca     | 161215    | 4      | Huacho           | 171,558            |                |
| 4                 | Isla             | 161.501   | 4      | Chincha Alta  | 153598    | 4      | Tarapoto         | 169,526            |                |
| 4                 | Sullana          | 149.147   | 4      | Ayacucho      | 149391    | 4      | Puno             | 155,027            |                |
| 4                 | Juliaca          | 142.576   | 4      | Huánuco       | 146750    | 4      | Bajo Pichanaqui  | 152,233            |                |
|                   | Huánuco          | 118.814   | 4      | Huacho        | 133642    | 4      | Huaraz           | 146,407            |                |
|                   | Chincha Ayacucho | 112.161   | 44     | Puno Tarapoto | 119116    | 44     | La Arena         | 121,449            |                |
|                   |                  | 105.918   |        |               | 115168    |        | Puerto Maldonado | 116,182            |                |
|                   | Huacho           | 104.345   | 4      |               |           | 444    | Tumbes           | 115,684            |                |
|                   |                  |           |        |               |           |        | Huánuco          | 113,799            |                |
|                   |                  |           |        |               |           |        | Paíta            | 109,246            |                |
|                   |                  |           |        |               |           | 4      | Pisco            | 106,603            |                |

|               |  |             |         |                           |             |         |   |               |    |
|---------------|--|-------------|---------|---------------------------|-------------|---------|---|---------------|----|
|               |  |             |         |                           |             |         |   |               |    |
| 50,000-99,999 |  | 841,013     |         |                           | 917016      |         |   | 967,407       |    |
| 5             | Cajamarca                                  | 92.447      | 5       | Huaraz                    | 99462       | 5       | Huaral                                    | 94,777        | 14 |
| 5             | Puno                                       | 91.467      | 5       | Pisco (3)                 | 95350       | 5       | Jaén                                      | 89,731        |    |
| 5             | Pisco                                      | 84.895      | 5       | Tumbes                    | 91365       | 5       | Talara                                    | 84,923        |    |
| 5             | Talara                                     | 82.228      | 5       | Talara                    | 83743       | 5       | llo                                       | 78,715        |    |
| 5             | Ta ra poto                                 | 77.783      | 5       | Huaral                    | 71829       | 5       | Andahua-<br>ylas                          | 70,944        |    |
| 5             | Tumbes                                     | 72.616      | 5       | Paita                     | 66584       | 5       | Cerro de<br>Pasco                         | 69,204        |    |
| 5             | Huaraz                                     | 67.538      | 5       | Jaén                      | 64379       | 5       | Yurima-<br>guas                           | 66,752        |    |
| 5 5 5 5       | Barranca Hua-                              | 6 1 . 1 3 8 | 5 5 5 5 | llo                       | 63030 61046 | 5 5 5 5 | Moque-<br>gua San<br>Vicente<br>de Cañete | 66,114 65,314 |    |
|               | ral  | 5 4 . 4 4 2 |         | Cerro de<br>P a s c o     | 58420 56382 |         | Sicuni                                    | 61,836 57,636 |    |
|               | Cerro de Pasco<br>San Vicente de<br>Cañete | 5 4 . 1 4 8 |         | Pto. Mal-<br>donado       |             |         | M o y o -<br>bamba                        |               |    |
|               |  | 52.128      |         |                           |             |         |   |               |    |
|               | llo  | 50.183      |         | Barranca                  | 53964       | 5       | Abancay                                   | 56,741        |    |
|               |  |             |         | Abancay                   | 51462       | 5       | T i n g o<br>María                        | 54,068        |    |
|               |  |             | 5       | Moque-<br>gua             | 50799       | 5       | Huanca-<br>velica                         | 50,652        |    |
| 20,000-49,999 |  | 1004296     |         |                           | 1083295     |         |   | 1,412,225     |    |
| 6             | Abancay                                    | 46.997      | 6       | Tingo Ma-<br>ría          | 48361       | 6       | Barranca                                  | 47,548        |    |
| 6             | Jaén                                       | 45.929      | 6       | Yurima-<br>guas           | 45348       | 6       | Chancay                                   | 44,425        |    |
| 6             | Tarma                                      | 43.498      | 6       | Andahua-<br>ylas          | 43828       | 6       | Huama-<br>chuco                           | 43,438        |    |
| 6             | Tingo María                                | 43.152      | 6       | Bajo Pi-<br>chana-<br>qui | 41650       | 6       | B a g u a<br>Grande                       | 41,409        |    |
| 6             | La Oroya                                   | 41.310      | 6       | Sicuni                    | 41352       | 6       | Chepen                                    | 41,109        |    |
| 6             | Paita                                      | 40.607      | 6       | Tarma                     | 40060       | 6       | Sechura                                   | 40,723        |    |
| 6             | Moquegua                                   | 38.837      | 6       | Huanca-<br>velica         | 40004       | 6       | Nazca                                     | 40,667        |    |
| 6             | Catacaos                                   | 38.757      | 6       | La Arena                  | 39263       | 6       | Huanta                                    | 38,310        |    |
| 6             | Chulucanas                                 | 38.382      | 6       | M o y o -<br>bamba        | 39250       | 6       | Tarma                                     | 36,823        |    |
| 6             | Ferreñafe                                  | 37.542      | 6       | Chepen                    | 36770       | 6       | Espinar                                   | 35,132        |    |
| 6             | Lambayeque                                 | 35.042      | 6       | Chuluca-<br>nas           | 36613       | 6       | Chuluca-<br>nas                           | 35,105        |    |
| 6             | Paramonga                                  | 33.927      | 6       | Nazca                     | 33940       | 6       | Satipo                                    | 34,963        |    |
| 6             | Chepen                                     | 33.015      | 6       | Chancay                   | 32312       | 6       | Chachapo-<br>yas                          | 34,153        |    |
| 6             | Huancavelica                               | 31.523      | 6       | La Oroya                  | 29417       | 6       | Nueva Ca-<br>jamarca                      | 33,433        |    |
| 6             | Yurimaguas                                 | 30.658      | 6       | Huama-<br>chuco           | 28330       | 6       | Casma                                     | 33,231        |    |
| 6             | Jauja                                      | 30.089      | 6       | Jauja                     | 27980       | 6       | Requena                                   | 32,465        |    |
| 6             | Sicuni                                     | 29.745      | 6       | Q u i l l a -<br>bamba    | 26573       | 6       | Quillabam-<br>ba                          | 31,840        |    |
| 6             | Nazca                                      | 28.505      | 6       | Pacasma-<br>yo            | 26105       | 6       | Ilave                                     | 31,525        |    |

|   |               |        |   |                  |       |   |                        |        |    |
|---|---------------|--------|---|------------------|-------|---|------------------------|--------|----|
| 6 | Pto Maldonado | 27.354 | 6 | Huanta           | 26026 | 6 | Mala                   | 31,447 |    |
| 6 | Andahuaylas   | 27.079 | 6 | B a g u a Grande | 25930 | 6 | Pacasma-yo             | 28,783 |    |
| 6 | La Unión      | 26.360 | 6 | Casma            | 24842 | 6 | Subtanjalla            | 28,758 |    |
| 6 | Moyobamba     | 24.800 | 6 | Yauri (Espinar)  | 23867 | 6 | San Ramón              | 28,028 |    |
| 6 | Pacasmayo     | 23.705 | 6 | Juanjui          | 23441 | 6 | Zarumilla              | 27,738 | 49 |
| 6 | Juanjui       | 23.643 | 6 | Sechura          | 23250 | 6 | Bagua                  | 26,226 |    |
| 6 | Chancay       | 23.500 | 6 | Chachapoyas      | 23202 | 6 | Jauja                  | 26,084 |    |
| 6 | Moliendo      | 23.403 | 6 | Mala             | 22873 | 6 | Nauta                  | 25,023 |    |
| 6 | Sicuani       | 29.745 | 6 | Moliendo         | 22789 | 6 | T a m b o Grande       | 24,874 |    |
| 6 | Quillabamba   | 22.277 | 6 | Requena          | 22055 | 6 | Pilcomayo 13/          | 24,622 |    |
| 6 | Saña Cayalti  | 21.711 | 6 | Satipo           | 21894 | 6 | La Merced              | 24,468 |    |
| 6 | Camana        | 21.439 | 6 | La Merced        | 21885 | 6 | Viru                   | 23,702 |    |
| 6 | Turnan        | 21.156 | 6 | Ilave            | 21127 | 6 | Pedregal               | 23,400 |    |
| 6 | Monsefu       | 20.609 | 6 | Paramonga        | 21018 | 6 | Juanjui                | 23,115 |    |
|   |               |        | 6 | Bagua            | 21000 | 6 | B a m b a - marca      | 23,010 |    |
|   |               |        | 6 | Guadalupe        | 20605 | 6 | Casa Grande            | 22,761 |    |
|   |               |        | 6 | T a m b o Grande | 20194 | 6 | Guadalupe              | 22,719 |    |
|   |               |        | 6 | C a s a Grande   | 20078 | 6 | Rioja                  | 22,475 |    |
|   |               |        | 6 | El Pedregal      | 20063 | 6 | Moliendo               | 22,159 |    |
|   |               |        |   |                  |       | 6 | Contamana              | 22,133 |    |
|   |               |        |   |                  |       | 6 | Aguas Verdes           | 21,842 |    |
|   |               |        |   |                  |       | 6 | Chota                  | 21,812 |    |
|   |               |        |   |                  |       | 6 | Cutervo                | 21,771 |    |
|   |               |        |   |                  |       | 6 | Azángaro               | 21,746 |    |
|   |               |        |   |                  |       | 6 | Huarmey                | 21,619 |    |
|   |               |        |   |                  |       | 6 | Celendín               | 21,465 |    |
|   |               |        |   |                  |       | 6 | Chupaca                | 21,012 |    |
|   |               |        |   |                  |       | 6 | La Oroya               | 20,936 |    |
|   |               |        |   |                  |       | 6 | Paján                  | 20,873 |    |
|   |               |        |   |                  |       | 6 | Ayaviril               | 20,818 |    |
|   |               |        |   |                  |       | 6 | San Pedro de Los Incas | 20,507 |    |

Fuente: INEI Varios Censos Elaboración Propia

Si bien se aprecia que la tasa de crecimiento de las ciudades está descendiendo a 2.1 en el período 1993-2007 (?); sin embargo en la proyección de las ciudades a largo plazo ,se nota el incremento de algunos de ellos especialmente en el rango más pequeño y en espacios específicos como se verá más adelante.

Las ciudades que han tenido una enorme atracción según el INEI en el último período censal y cuya tasa de migración fue superior a 5 habitantes por cada mil son las que están relacionadas a proyec-

tos importantes que se han venido desarrollando y son : El Pedregal una ciudad nueva en el área del Proyecto Majes-Sihuas que atrae población (Arequipa), Puerto Maldonado (Madre de Dios) probablemente por la atracción de la explotación informal del oro y por haber finalizado la Carretera Interoceánica, la que facilita el traslado de los migrantes a las áreas de producción informal, no existiendo ningún planteamiento de desarrollo de ambos lados de la carretera. Sechura probablemente por el desarrollo del proyecto de explotación de los fosfatos y de la pesca (Piura), Tarapoto, por la agroindustria y la explotación de biocombustibles (San Martín), Lima por una atracción tradicional, Trujillo por el desarrollo de la agroindustria y Tacna por el rol que viene desarrollando como ciudad importante de frontera.

De las 16 ciudades mayores de 200,000 habitantes (Cuadro N° 2), sólo 3 no son capitales de departamento (Chimbóte, Juliaca y Chincha Alta), pero son importantes por la función que cumplen en sus territorios.

Las tasas de crecimiento más altas en el período 1993-2007 (Anexo N° 6), se dieron en un rango mayor de 5 en las ciudades de Bajo Pichanaki (9.7), La Arena (8.4) y. Pto Maldonado. Chiclayo casi alcanza este rango (4.9), otras ciudades que crecen a una tasa importante son: Cajamarca, Pilcomayo y Tumbes que superan el 4% y los que superan el 3% son: Piura, Pucallpa, Juliaca, Paita, Andahuaylas, Huamachuco, Bagua Grande, Satipo, Zarumilla, Nauta. En todas estas ciudades puede visualizarse que el crecimiento de las ciudades no es de exclusividad de la costa, sino también se da en las ciudades de sierra y selva.

### 3.3.3 Características del crecimiento de las ciudades al 2021

Si se analiza el resultado del crecimiento tendencial (Mapa N° 1) se aprecia que al año 2021, Lima seguirá fortaleciéndose, contendrá el principal puerto del país, cumpliendo una función de articulación de América del Sur con los países del Asia, y cumpliendo, además, una función mayor al fortalecerse como área de transformación industrial. Seguirá manteniendo su predominio primero sobre el ámbito central y sobre el resto del país Transferirá al interior del país tecnología, producción e intercambio de productos, entre otros.

La zona norte del país concentra tres ciudades metropolitanas que se interrelacionan conformando un eje poblacional muy fuerte (Mapa N° 1), que alcanza en conjunto más de 3'300,000 habitantes y compensa en la costa norte, el predominio de Lima en la zona costera. Al crecimiento de Chiclayo y Trujillo (metrópolis polinucleares), cada una con más de un millón de habitantes, se incorpora a este período Piura que pasa a un rango metropolitano con más de 600,00 habitantes. Este crecimiento demandará más servicios entre ellos el agua y la energía que son escasos en este territorio de costa, lo cual puede generar deseconomías de escala.

El crecimiento de estas ciudades se da por el crecimiento vegetativo pero también por las actividades del agro del entorno y la agroindustria, se ha considerado que el crecimiento se da además, especialmente en el área de Chiclayo, por la puesta en producción del Proyecto Olmos, generándose probablemente una nueva ciudad o fortaleciendo la ciudad de Olmos, pero por la demanda de servicios apoyan el crecimiento tanto de la ciudad de Piura como la de Chiclayo. Está última seguirá siendo cabeza del sistema de ciudades que se ha formado en la interoceánica norte. Chimbóte se incorporará con una importante población si se pone en funcionamiento Chincas, convirtiéndose en zonas productoras de alimentos que deberían ser industrializados para mercados alimentarios más amplios: nacionales y mundiales. Debe darse prioridad, en estas zonas a la seguridad alimentaria y no a la proliferación de cultivos de caña que demanda un uso excesivo de agua.

El fortalecimiento del puerto de Salaverry, conjuntamente con Paita y Bayovar, favorecerá las exportaciones de la zona norte. Todo esto seguirá consolidando el eje Piura-Chiclayo y Trujillo y la provincia de Chimbóte, como principal eje de desarrollo en el norte.

La dinámica que tiene este espacio, puede permitir su desarrollo sin la mayor intervención del Estado (nacional, regional y local), El Estado debe priorizar su atención en estos espacios a las zonas de sierra y selva de la zona norte para su articulación a la carretera más importante (Interoceánica del Norte) y su articulación a las ciudades metropolitanas y ciudades internas formando pequeños sistemas articulados, con los poblados existentes. En el sur solamente existe la presencia más importante de



Arequipa que con la ampliación de Majes fortalecerá su posición como Metrópoli Macro Regional, forma un sistema de ciudades macro con Puno-Juliaca -lio y Moquegua. El problema de este espacio es también la carencia de agua.

Los nuevos ejes de desarrollo interoceánicos multimodales en el norte centro y sur del país no solamente ayudan al desarrollo de las grandes ciudades sino podrán desarrollar y fortalecer algunas ciudades intermedias, que dinamicen su entorno y sus áreas productoras adyacentes generando sistemas menores

Si se lleva a cabo la Petroquímica en Ilo, se convertirá en un polo de desarrollo en el sur, fortaleciendo el rol de esta ciudad.

Mapa N°28 Ciudades al año 2021



La actual organización del espacio amazónico no necesariamente se ajusta a los esquemas de demarcación política de departamentos y distritos. La vastedad de su territorio así como la articulación de los espacios con los ríos amazónicos han determinado una localización de los asentamientos y sus áreas productivas asociadas, en una configuración característica de tipo axial a lo largo de ríos importantes que les ha permitido establecer relaciones funcionales con espacios que les sirven de nexo para su articulación con los principales mercados; sin embargo la relación con la costa es importante para articularse a mercados internos y externos.

En síntesis, los grandes conglomerados de los espacios macro regionales y las centralidades menores actualmente configuran un espacio de ocupación poblacional desigual que amerita reorientar sus altas tendencias de crecimiento los impactos sobre los desequilibrios territoriales regionales y estructurar una propuesta para el sistema urbano nacional (con subsistemas macro regionales), como

soporte de una nueva organización territorial que supere los “centralismos regionales” y articule conglomerados en razón de la complementariedad funcional de los centros urbanos y los roles y funciones que cumplirán en los nuevos escenarios. Las ciudades intermedias además de constituirse en mercados y centros de servicio, centros de acopio, pueden desarrollar industrias relacionadas a alimentos, textiles, minería e industrias relacionadas a la innovación, además de lograr encadenamientos con las áreas productoras rurales, a fin de generar empleo y mejorar sus niveles de vida.

### 3.3.4 Articulación de espacios

En una primera aproximación las ciudades pueden estar articuladas a territorios internos en proceso de consolidación, pero todo este trabajo debe realizarse con los gobiernos regionales y sobre todo con los gobiernos locales para definir los mejores espacios que permitan acciones de descentralización. De otro lado las ciudades pueden articularse en macroregiones transversales u otro tipo de macroregiones que conduzcan a una mejor descentralización en la búsqueda de elevar las condiciones de vida de los pobladores, en una visión integral de desarrollo para el país. En el mapa siguiente (Mapa N° 27). Se presenta algunos espacios internos en proceso de consolidación.

**Mapa N° 29 Posible articulación de espacios**



### 3.3.5. Funciones que presentarían las ciudades a largo plazo

Por funciones urbanas entendemos las diferentes actividades de una ciudad, con las cuales se desarrolla la vida urbana. Esta actividad se realiza dentro de la ciudad o en la región sobre la cual la ciudad ejerce su influencia.

Las principales ciudades tendrían las siguientes funciones:

Lima, detenta la función política administrativa del país y es el principal centro comercial e industrial, principal centro financiero, pero sobre todo es un centro de intermediación con el comercio externo y de distribución. A su vez es centro de formación educativa superior y centro de investigación, además de centro de comunicaciones. Si bien Lima concentra las funciones más importantes y su influencia es sobre todo el país, a diferencia de años anteriores, ya no son exclusivas de Lima, como se verá más adelante.. Otra función importante son los servicios de salud, educación y servicios especializados (consultorías para mercados, trámites de aduanas entre otros).

Las ciudades de la zona norte, además de tener la función política administrativa de su ámbito, al año 2021 cumplen funciones complementarias a la de Lima, son centros comerciales y de distribu-

ción además de centros de acopio de la zona norte (a escala regional) y centros de intermediación con el sector externo (principalmente agropecuario, agroindustrial y minero). Además de centros de educación superior y centros financieros. Estas funciones se complementarán con las funciones que cumplan las ciudades internas como Yurimaguas, Tarapoto, Moyobamba, las Baguas y Jaén. Además se interrelaciona con Iquitos a través de Yurimaguas. La mejora del puerto de Paita puede atender este espacio.

En el Sur destaca la ciudad de Arequipa como una Metrópoli Regional, especializada en oferta exportable agropecuaria, agroindustrial y minero polimetálica, centro de servicios a escala regional para exportación que será reforzada si se desarrolla el puerto en Islay. es centro comerciales y de distribución además de centro de acopio de la zona sur (a escala regional) y centro de intermediación con el sector externo. Es un importante centro de educación superior y centros financieros. Se constituirá en un centro importante de investigación al desarrollar un Parque tecnológico que ha sido solicitado por el municipio y finalmente centro turístico compartido con la ciudad del Cusco. La ampliación del proyecto Majes Sihuas, además de hacer crecer la ciudad de Pedregal tiene un aporte poblacional muy importante sobre todo en servicios en la ciudad de Arequipa.

Esta ciudad se complementa con un macrosistema de ciudades conformadas por Juliaca, Puno, Moquegua Tacna e Ilo. Se fortalecerán con la ubicación de las empresas petroquímicas y las empresas de cemento.

Las funciones específicas y el rol que cumplirán las ciudades internas se deberá trabajar con los gobiernos regionales.

## CUARTA PARTE

### PLANEAMIENTO DEL DESARROLLO TERRITORIAL DE LA NACIÓN



El Planeamiento busca la producción del espacio según objetivos de plan de articulación territorial (espacio natural/espacio construido socio técnico / espacio social). No se reduce a programación presupuestal. Requiere Gestión Pública Descentralizada y adecuada articulación intergubernamental en red.

Al asumir el territorio como producción social del espacio, no es posible un planeamiento y gestión del territorio sin una visión estratégica. Esta requiere adecuada relación entre valores, fundamentos, medios y objetivos, para lograr identificar aquello que en la actual situación abre cursos para construir el futuro que porta el presente y nos proponemos forjar con la voluntad ciudadana concertada.

En forma sintética podemos resumirlos:

- Valores: inclusión, democracia, justicia, libertad, identidad, sustentabilidad, soberanía.
- Fundamentos: economía nacional macroregional innovativa y de masas, superación de desigualdades sociales y territoriales, reforma para nuevo Estado inclusivo ciudadano, territorio base de opciones estrategias.
- Medios: sistemas de logística, redes ciudades, sistema de ciencia tecnología innovación, integración y especialización de territorios.
- Objetivos: superar desigualdades, inclusión, cohesión social, innovación, pluriculturalidad, sustentabilidad ambiental, integración suramericana, competitividad mundial con soberanía.

Nuestro proyecto es el de un país de ejes nacionales de desarrollo descentralizado, afirmado en sus potencialidades transversales para superar las desigualdades territoriales y sociales. Para lograrlo, el

planeamiento territorial adopta métodos complementarios: la homogeneidad y la polarización. La Homogeneidad, permite construir unidades territoriales diferenciadas. Son aspectos de progresivo acercamiento diferenciado: Biomas, Eco-regiones, cuencas, identidades, usos suelo. Permite apreciar las desigualdades. La polarización, por su parte, es una intervención para identificar las fuerzas que comandan la dinámica de los territorios: redes urbanas, infraestructuras, actividades, poblamientos. Singular importancia adquiere lo urbano, como organizador del espacio regional.

Este doble acercamiento permite intervenir activamente en la gestión territorial, asumiendo las regiones homogéneas (económicas, ambientales, sociopolíticas) y sus vectores de desarrollo; así como regiones de referencia relacionadas con las redes de ciudades y su fuerza de articulación de territorios.

Es necesario redescubrir nuestro territorio y sus potencialidades, haciendo uso de esta metodología de planeamiento, para arribar a la propuesta de prospectiva que sustenta la descentralización, la que deberá luego ser detallada en subregiones y nodos de ciudades potenciales, así como prioridades geopolíticas de territorios.

### Mapa 1. Ejes Nacionales de Integración y Desarrollo Descentralizado (ENIDD)

Partimos de un acercamiento que entrelaza las altitudes, los ecosistemas, las cuencas, las provincias biogeográficas, las circunscripciones político administrativas departamentales. Apreciamos los ejes transversales Costa-Sierra-Amazonía, las delimitaciones en cinco grandes espacios que son ejes de integración territorial, y sus conexiones con los flujos mundiales.

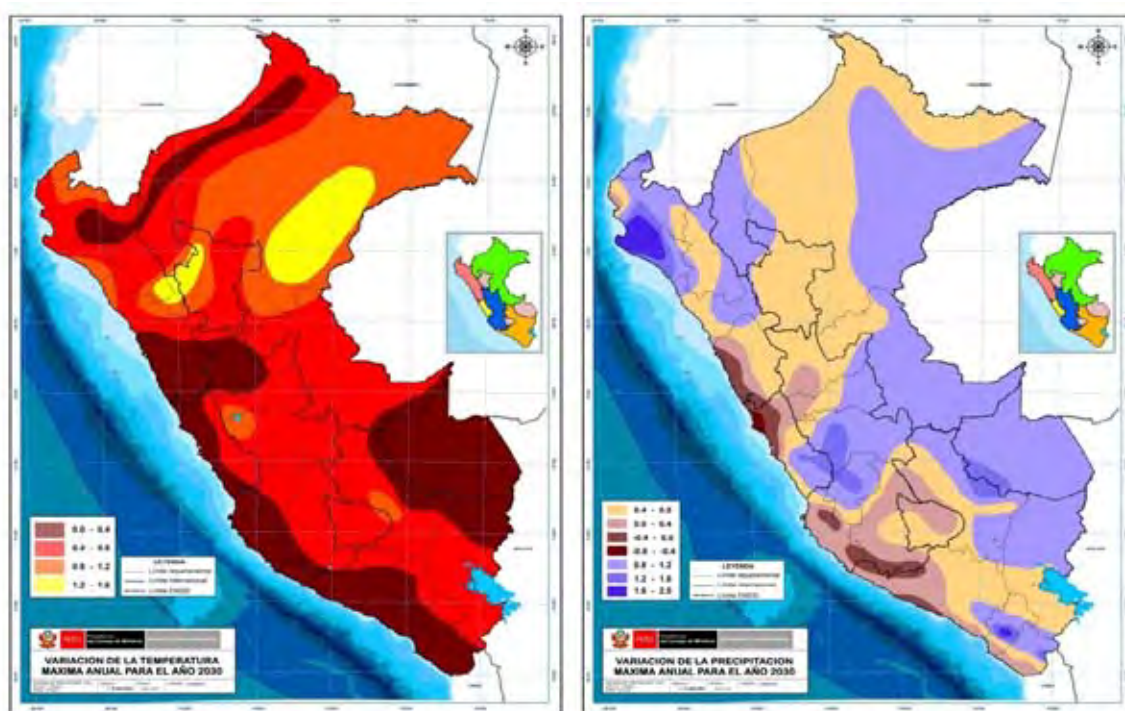


### Mapa 2. Cambio Climático: Calentamiento y restricción hídrica

Este acercamiento nos alerta del fundamento de nuestra potencialidad como nación: debemos reencontrarnos con el territorio, pues el cambio climático modifica todos sus procesos, debiéndonos adaptarnos a ellos. Somos uno de los lugares de origen civilizatorio pues nuestros ancestros lograron gestionar el territorio en sus discontinuidades y diversos pisos ecológicos complementarios. Ante el calentamiento global, debemos afrontar el cambio del ciclo del agua y la desertificación. El cambio climático se expresa en la Desglaciación, el incremento de la temperatura en las altas montañas,



las lluvias más intensas y concentradas. La costa va ser más árida, las montañas, planicies y valles interandinos más erosionados, y las vaciantes amazónicas más amplias, con desertificación de sus bosques y pérdida de humedad en sus bosques de nubes perennes. El cambio climático afecta la disponibilidad de agua, los usos de suelos, la producción de alimentos, la generación de energía eléctrica. El Perú es uno de los 16 países megadiversos del mundo, y está entre los diez más vulnerables a sus impactos. Disminuirán las lluvias extremas en gran parte del territorio, y crecerán en forma desigual las temperaturas extremas. En la costa norte, parte de la sierra central y selva sur, se estima incrementos de precipitación de hasta 20 %. Crecerán en forma desigual las temperaturas extremas, llegando el máximo hasta 1.6°C. Los mayores incrementos de temperatura se presentarán en costa y sierra norte y en la sierra central y sur del país. El sur peruano será quien experimente un mayor calentamiento y al mismo tiempo la reducción de lluvias en orden del 20 %. Se ha perdido en los últimos 25 años el 22 % de los glaciares, cifra que se incrementará sustancialmente los siguientes años, afectando los nevados como reservorios de agua. Debemos reencontrarnos con el territorio para responder a estos desafíos.



Con este acercamiento, descubrimos territorios no asumidos plenamente como tales en las políticas públicas, las que están atadas a una visión costera y extractivista.

### Mapa 3. Guardianes de Altas Montañas

Los camélidos andinos representan para el Perú la identidad cultural de nuestros pueblos altoandinos y una de las riquezas exportables que genera divisas a nuestra economía nacional, centrada en su fibra que compite con los pelos finos del mundo (cashmere, mohair). Actualmente, el Perú es el primer productor mundial de alpacas y el segundo de llamas.

Se estima en 180,000 las familias a nivel nacional, que se dedican a la crianza de camélidos domésticos y por encima de 1.5 millones de personas vinculadas a las actividades productivas y comerciales en el sector (directa o indirectamente intervienen en la cadena productiva de la alpaca). Se evidencia un marcado despoblamiento de los territorios alpaqueros, donde muchos han migrado a trabajar a los centros mineros y ciudades vinculadas a la actividad minera, como el comercio. Crucial situación que se debe tomar en cuenta al momento de planificar planes de desarrollo para el sector.

Los productores de camélidos conforman una población asentada en la zona altoandina entre los 3.800 y 4.800 m.s.n.m., donde otro recurso productivo (con excepción de la minería) no es rentable, sino de sobrevivencia. Unidades productivas dispersas en pequeñas y medianas propietarias, donde

prevalece el minifundio, y en menor medida en el régimen de comunidades campesinas. Existiendo alrededor del 85% de la población de alpacas que están en poder de pequeños criadores, medianos criadores el 10%, y empresas el 5%, agrupados en comunidades campesinas, parcialidades, anexos y en asociaciones.

Constituyen el estrato de extrema pobreza y pobreza de la población rural, así como uno de los más vulnerables dentro del contexto actual de economía de mercado. Situación de pobreza que está relacionado directamente a los siguientes factores: (i) altos índices de analfabetismo; (ii) educación deficiente diseñada para las zonas urbanas; (iii) baja calidad alimentaria; (iv) inexistencia de servicios básicos. En lo productivo: (v) limitado acceso a los servicios de asistencia técnica; (vi) manejo tradicional existente en rebaños mixtos de alpacas y llamas; (vii) progresivo deterioro de los recursos naturales (suelo, agua y pastos); (viii) progresivo engrosamiento de la fibra; (ix) limitado acceso a innovaciones tecnológicas; y, (x) limitado acceso a la información y mercado.

Es la franja territorial donde se encuentra asentadas las principales empresas mineras, y la minería informal, donde impera la extrema pobreza, donde la presencia del Estado es muy débil y donde históricamente se han suscitado los mayores problemas sociales y políticos (la violencia terrorista en las décadas 80 y 90 pasados y los frecuentes conflictos con las empresas y extractores informales de minerales).

La crianza de alpacas hasta ahora ha tenido un fin productivo, sin embargo en el contexto actual, es una necesidad estratégica para la adaptación al cambio climático. La permanencia de las poblaciones humanas altoandinas es una garantía para la adecuada gestión de los recursos naturales como el suelo y agua (principalmente del recurso agua a través del uso y recuperación de tecnologías tradicionales apropiadas al medio). Las que mantienen las condiciones medio ambientales en equilibrio armonioso entre el agua, pasturas y animales. Por ser cabecera de cuenca, se comporta como la “esponja” del recurso hídrico para los valles interandinos y las grandes ciudades. Caso contrario se harían más intensos los procesos actuales de erosión, degradación de suelos, desertificación, pérdida de bosques y de cobertura vegetal, que con el estrés hídrico y el calentamiento global acentuaran la degradación ambiental y la pérdida de ecosistemas en todo el espacio nacional territorial.

El agua será el recurso más escaso y la principal fuente de conflictos y violencia social en las próximas décadas por los efectos del cambio climático, que ya vienen manifestando (la rápida desglaciación de los nevados y el comportamiento errático del clima).

El deterioro de los recursos naturales es un problema que afecta en mayor medida a las poblaciones pobres ya que dependen directamente de lo que la naturaleza ofrece. Sumado al progresivo deterioro genético que afecta gravemente la calidad de fibra, incrementando su diámetro (fibra gruesa), así como la presencia de enfermedades parasitarias como la sarcocistiosis, presente en la carne, provoca la reducción del consumo de sus derivados.

Por ello, el proyecto tiene por objetivo desarrollar las capacidades productivas, técnicas, comerciales e institucionales en el sector ganadero alto andino, mediante la mejora de los sistemas de manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, como agua, suelo y pastos naturales, el desarrollo de las capacidades técnicas productivas en los procesos de crianza, mejora de la oferta y los canales de comercialización de fibra, y el fortalecimiento de la organización y gestión de los productores en la oferta organizada, a través de la categorización y clasificación de la fibra de alpaca y carne de la llama.



#### Mapa 4. Mar de Vida

El segundo es el mar. El mar no está asumido como territorio en nuestros mapas, pese a que es el mar de vida más importante del mundo, que es despensa alimentaria del país y la humanidad. El 90 % de nuestro comercio exterior se realiza por el transporte marítimo y los puertos. Tenemos la franja costera estratégica más importante de Suramérica en el Pacífico-Sur, y es la zona de mayor localización de nuestra población así como de la mayor área agrícola con riego regulado y agua permanente. Su vulnerabilidad es altísima, pero es un territorio también invisibilizado. Está en trámite ante la Corte Internacional de la Haya, la reclamación del Estado Peruano respecto a la delimitación marítima en la frontera con Chile, asunto que será resuelto próximamente por la Corte.

La zona marino costera. El Perú es un país con un mar territorial que presenta condiciones naturales y oceanográficas favorables únicas en el mundo que posibilitan el desarrollo de procesos que hacen realidad la existencia de la gran riqueza biodiversa. Factores asociados a fenómenos naturales de corrientes marinas, entre ellas la fría Corriente Peruana o de Humboldt, la cercanía de la cordillera de los Andes; la convergencia de factores geológicos, meteorológicos, hidrológicos y climáticos hacen que la zona marina peruana tenga desde siempre, gran oferta de bienes y servicios que cada vez son más codiciados. Por otra parte la costa peruana árida y seca con sus desiertos humedecidos por ríos que bajan de los andes hacia el Océano Pacífico y forman valles, tiene una gran oferta de recursos, bienes y servicios que el hombre usa desde su asentamiento en estos espacios y lo acoge en caletas, pueblos y ciudades con incorporación de infraestructura productiva y de servicios. Esta costa es el balcón abierto hacia la inmensidad del océano, al cual muchas veces damos la espalda y lo usamos como receptor de desperdicios, producto de nuestras actividades domésticas o industriales.

El Territorio Marino Costero Peruano comprende tres ámbitos geográficos: El territorio marino, hasta las 200 millas, el litoral o faja de transición física entre la tierra y el mar, el territorio costero, faja terrestre larga y de ancho variable, adyacente al mar y que llega hasta las estribaciones andinas

Sostienen actividades como la pesca, el turismo, la navegación, el desarrollo portuario, la explotación minera y el desarrollo urbano e industrial. La zona marina es parte del territorio nacional, debe ser incorporada en las políticas de ordenamiento territorial. Como resultado de la gestión pública sectorial, específicamente de la zona marino costera, se observa un crecimiento desordenado, y en muchos casos caóticos, contaminación del suelo, agua y aire a lo largo de los tramos más densamente poblados y fuertemente explotados: erosión de la línea de costa, degradación y pérdida de hábitats. Es necesaria una Unidad Ambiental Marino Costera Peruana, para que sus recursos naturales terrestres y marinos estén protegidos, manejados y aprovechados para garantizar su permanencia y el desarrollo equitativo de la población especialmente en las zonas costeras. En los Planes Territoriales, a cargo de las Regiones, para una gestión sustentable integral es necesario se involucre al litoral y al mar tal como se hace con la costa.



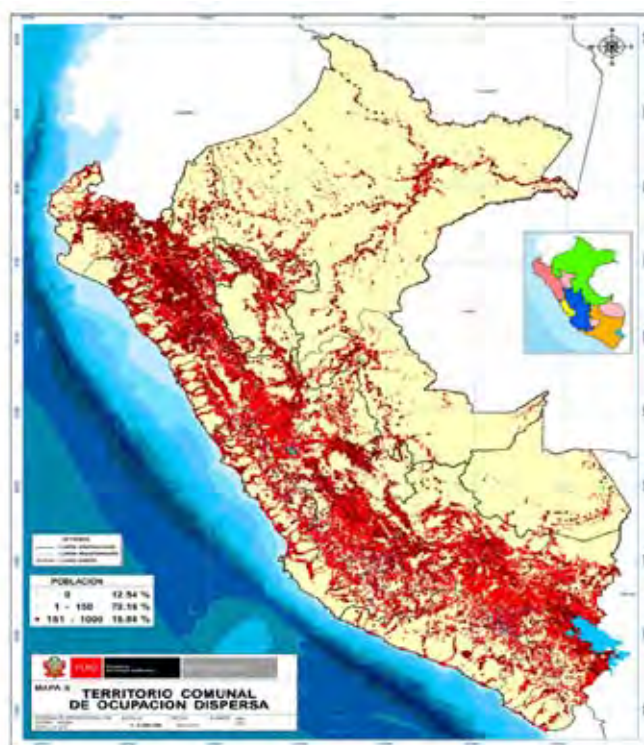
La amazonía, nuestro océano de bosques verdes con aguas negras. Posee el 98 % del agua dulce del Perú, y su riqueza es una de las 5 de mayor biodiversidad del mundo. Está entre las principales afectadas por el cambio climático. La amazonía es uno de los principales escenarios estratégicos de Suramérica y el Mundo. Pero en el Perú está abandonada, sin la integración plena de sus comunidades nativas gestoras de las sabidurías de los bosques. Se le da la espalda a sus inmensas potencialidades de biodiversidad y servicios ambientales, pese a que es una de las riquezas de la humanidad en el Siglo XXI.





**Mapa 6. Territorios comunales de ocupación dispersa**

Los territorios comunales, en los andes y la amazonía. Forman redes urbano-rurales, donde habita cerca del 30 % de la población nacional. Están estadísticamente ocultados bajo el concepto de población dispersa. Se oculta que son pobladores de redes comunales, de parentesco y reciprocidad, que están vinculados entre sí en la gestión complementaria de territorios y las relaciones interculturales que representan y reproducen.





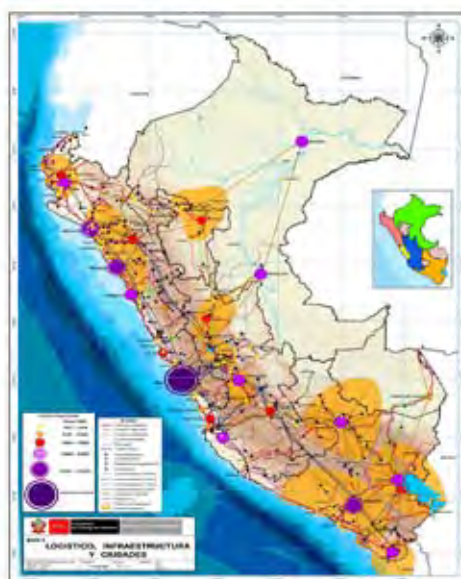
### Mapa 7. Sistemas de Ciudades

La homogeneidad de las unidades territoriales, es necesario vincularlas con los elementos dinámicos de las interacciones sociales, que tienen en las ciudades su expresión más avanzada. En el Perú se está formando un sistema de ciudades, como señala Luisa Galarza. Se está concentrando la población en centros urbanos mayores de 20 mil habitantes. Se consolidan ciudades metropolitanas, sobre todo en la costa norte, Lima y Arequipa. Pero en la costa sur, espacios andinos y la amazonía es notoria la ausencia de ciudades intermedias (de 100 mil a 500 mil habitantes), que interrelacionen la creciente concentración de población con sus territorios y con las ciudades menores y centros rurales. En los espacios macroregionales un fundamental desafío territorial de la descentralización es configurar los sistemas urbanos en redes territoriales urbanos-rurales y diversos conglomerados urbanos, los que superen interna y funcionalmente el predominio comercial administrativo para ampliarse a actividades industriales y de servicios.



### Mapa 8. Logística, Ciudades, Infraestructuras

Una mayor dinámica la apreciamos si relacionamos el sistemas de ciudades con la logística y las infraestructuras, que forman ejes articulados. Estos ejes tienen su centralidad en ciudades metropolitanas e intermedias, cuyas interacciones dinamizan su propia organización. Es resaltante que todas están subordinadas al eje logístico que tiene como centralidad a Lima-Callao, metrópoli en torno a la cual se está recentralizando el país bajo los nuevos términos de los intercambios logísticos. Son notorios el eje logístico norte (Chimbote a Chiclayo, hasta Piura) y el que se proyecta desde Arequipa, los que están vinculados con sus áreas de influencia, en términos sobre todo comerciales. Y es también notoria la desconexión en los andes y la amazonía entre las ciudades intermedias que crecen desligadas de sus áreas rurales y de ciudades menores. La malla infraestructural es quebrada e insuficiente, en la comodidad del transporte (marítima, aérea, vial, ferrocarril, fluvial), de la energía (gas, petróleo, electricidad) y de conectividad (teléfono, tv, fibra óptica banda ancha, internet). Proyectada en forma inerte, puede ampliar relaciones, como la que genera la necesaria culminación de la longitudinal de la sierra, sin forjar nuevos ejes transformadores, lo que acentuará estas distorsiones. Se requiere su impulso como malla estructuradora estratégica del territorio nacional.



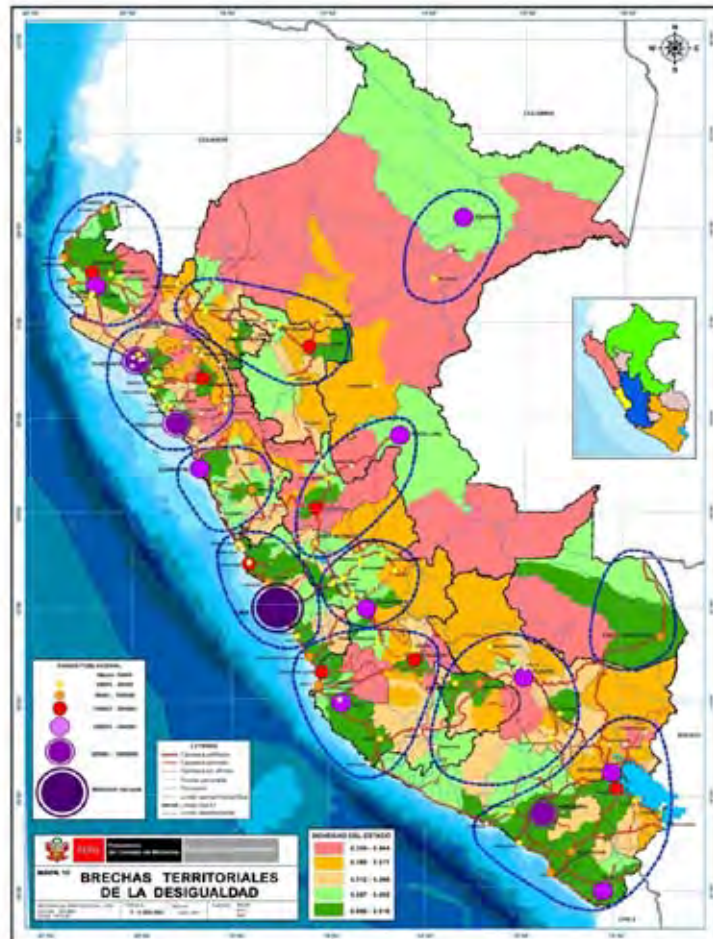
### Mapa 9. Integración Suramericana

Se agrega a esta distorsión centralista en la estructura logística, la situación de los ejes logísticos de las vías IIRSA Norte y Sur, que forman parte de los esfuerzos de relación interoceánica entre la costa Pacífico y la costa Atlántica de Suramérica. Estas vías están terminadas, pero no transforman nuestras limitaciones logísticas actuales ni cumplen sus objetivos interoceánicos. El IIRSA Sur nos vincula a una zona mediterránea de Brasil, cuya ciudad principal tiene 200 mil habitantes, y no a las zonas más desarrolladas industrialmente de Río de Janeiro y Sao Paulo. El IIRSA Norte vincula nuestras regiones Norte y Amazonía con débiles vínculos con Brasil, al estar bloqueada la relación con la zona franca de Manaus en el ACE 058 Perú-Mercosur por las existentes barreras comerciales. Apreciando la dinámica de las ciudades del continente y sus ejes logísticos, relacionada con la integración física de infraestructura de transporte, comunicaciones y energía, es indudable que la ruta donde están concentrados los esfuerzos continentales es la de Mercosur-Santiago. Para que el Perú obtenga este posicionamiento logístico estratégico, requiere una intervención decidida del Estado y la sociedad en el eje del Amazonas (hidrovías, acuerdo Manaus-Perú), y en el sur (ferrocarril Ilo-La Paz-Santa Cruz-Cuiaba- Sao Paulo), con una nueva relación comercial entre Perú y el Mercosur y el afianzamiento de los eje de integración energética y ferroviaria Perú-Bolivia-Brasil.



### Mapa 10. Brechas territoriales de desigualdad

Al no asumirse un enfoque territorial, se esconde la gravísima segmentación del territorio nacional. Si relacionamos el mapa de densidad del Estado elaborado por el PNUD con el de Galarza del sistema de ciudades, se hace evidente ésta segmentación estructural. Al lado de los lugares de mayores ingresos y servicios del Estado, habitan los de mayor pobreza y menores servicios públicos, pese a los intercambios entre ellos en agua, fuerza de trabajo, servicios, vías. En costa, sierra y selva, se afianza esta desigualdad estructural de los territorios.



### Mapa 11. Municipalidades Urbanas y Rurales

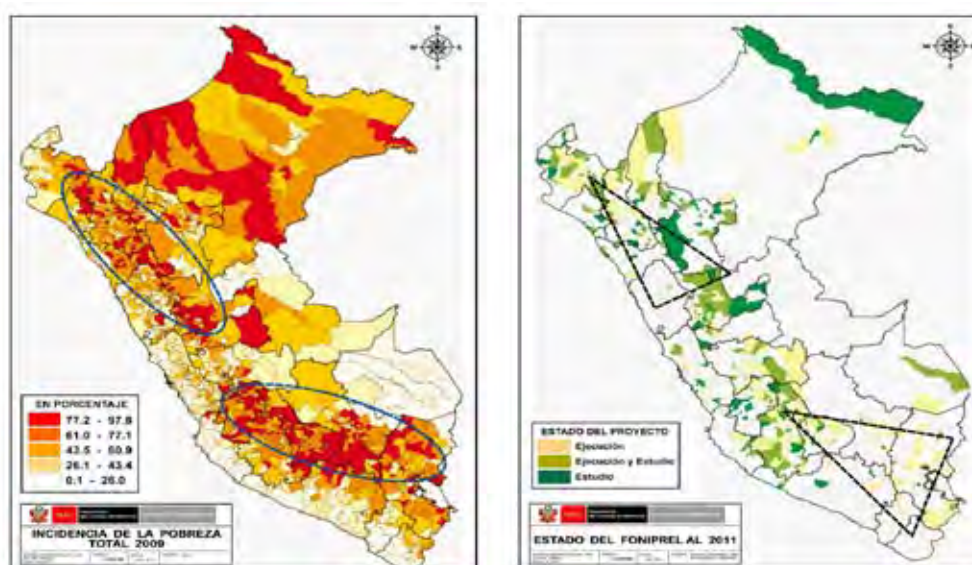
Las respuestas del Estado ante estas brechas territoriales, son paradójicas. Se acaba de aprobar, por nuestro planeamiento, la lista de 1,303 Municipalidades Distritales Rurales, de un total de 1,800 municipalidades. Este tema ha estado en estudio por 8 años. No solo tendrán mejor asignación de transferencias y de servicios públicos, sino que es el inicio para terminar el tratamiento como homogéneas a las municipalidades para dar paso a reconocer la heterogeneidad de los gobiernos locales y su base territorial.





**Mapa 12. Alcance Efectivo Fondo del Estado FONIPREL**

Otra paradoja es la de los fondos que el gobierno nacional distribuye para atender la extrema pobreza y reducir la desigualdad. Este es un problema del conjunto de estos fondos y las anteriores políticas sociales. La especialización de los destinos del Fondo Concursales para Gobiernos Regionales y Locales FONIPREL, que ha distribuido en los últimos años del 2007 al 2011 la suma total de S/. 1,700 millones, nos evidencia que sus principales beneficiarios no fueron los gobiernos subnacionales más pobres, y que entre sus proyectos de inversión no es siquiera estadísticamente relevante los pocos proyectos relacionados a reducir la desnutrición crónica infantil, siendo destinados a este objetivo menos del 0.8 % del total. El actual gobierno si ha decidido priorizar enfáticamente esta principal política social para reducir la pobreza.



### Mapa 13. Prospectiva territorial

El Planeamiento territorial para ser prospectivo, vincula las unidades homogéneas con las dinámicas de ciudades, producciones y logística. Se sustenta con ello el desarrollo territorial en los Ejes nacionales de integración y desarrollo descentralizado (ENIDD). Las JCI representan condiciones de acción conjunta compartida entre GN, GRs y GLs. Para que sean factibles deben hacerse en torno a objetivos estratégicos y geopolíticos en el proceso de integración suramericana, con proyectos como los que se ha señalado.

Los Ejes ENIID se van estructurando en torno a 6 dimensiones sinérgicas:

- Flujos globales principales y posicionamiento geopolítico
- Redes de sistemas urbano regionales
- Adaptación al cambio climático y gestión del agua,
- Malla Infraestructuras: de energía (electricidad, combustibles, hidrocarburos); Transporte multimodal; Conectividad y Telecomunicaciones
- Conocimiento e Innovaciones y Capacidades tecnológicas.
- Recursos productivos y conglomerados valor agregado .

El planeamiento permitirá afrontar los desafíos. Se articularán los sistemas de ciudades en los grandes espacios global-locales, así como los proyectos de Inversión entre niveles de gobiernos subnacionales y el Gobierno Nacional, entre lo público y lo privado. Se generarán sinergias que eslabonen los territorios. La reforma institucional permitirá la gestión en red del territorio y los niveles de Gobierno del Estado, con la Gestión Pública Descentralizada en sus cuatro sistemas básicos de Planeamiento, Presupuesto, Monitoreo y Evaluación. De esta forma se logrará relacionar las Políticas y los Proyectos Estructurantes de Inversión de Largo y Mediano Plazo con el corto plazo, asunto sobre el cual ha elaborado una propuesta metodológica específica para este fin.



## QUINTA PARTE

### ESTRATEGIA DEL ESTADO UNITARIO Y DESCENTRALIZADO CON LA REFORMA DESCENTRALISTA

#### 5.1. El Estado y su modernización

El Estado es definido por Dussel como *“el macro-sistema institucional de la comunidad política como totalidad, que le permite la realización de sus fines”*. En este sentido, la factibilidad institucional es una esfera de cierta permanencia: un modo de lo no-contingente, de lo no-necesario y de lo posible. Las instituciones serían *“los momentos estructurados en sistemas, objetivadas con validez intersubjetiva, que determinan relativamente (nunca de manera absoluta) comportamientos mutuamente funcionalizados, definidos, fijados, diferenciados y reconocidos heterogéneamente por todos los miembros del cuerpo.”* (Dussel, II 2009: 244)

Históricamente, el desarrollo del Estado, con mayor complejidad institucional, surge del poder político soberano fundado en la misma comunidad. Señala que *“el Estado comienza a ser, cada vez con mayor profundidad y extensión, la expresión de una diferenciación sistémico institucionalizada del indicado poder político, alcanzando un nivel suficiente de subjetividad autocentrada, auto-poiética”* (Dussel, II, 2009: 245).

El Estado, para ejercer el poder delegado por la comunidad depositaria de la soberanía, tiene que organizar instituciones diferenciadas, que le permitan cumplir funciones específicas, señala Dussel. La primera de ellas es el Poder Ejecutivo, que ejerce la función directiva del poder en condiciones unificadas. El uso de las mediaciones políticas requiere la referencia a la conciencia indivisa de una autoridad como instancia decisiva. Junto al Poder Ejecutivo, como su contraparte indispensable, está el equilibrio de poderes entre las funciones básicas del Estado y entre sus niveles territoriales. En el Poder Ejecutivo, las diferenciaciones básicas incluyen a la burocracia, la esfera militar, las instituciones educativas y culturales, así como comunicativas, la intervención macroeconómica y en empresas, de ejercicio de la soberanía y asuntos de bienes públicos. A lo largo de la historia, este ha sido un proceso variado y variable, en el que el eurocentrismo pretendió hacer eterna la modalidad capitalista occidental.

Es un gran desafío transformar el actual Estado burocrático y excluyente, para hacerlo inclusivo y democrático, descentralizado y eficiente. Esta política programática ha sido presentada los primeros días de diciembre 2011 por el Presidente del Consejo de Ministros en la reunión empresarial anual de CADE 2011. La Reforma Descentralista es una de las políticas más importantes planteadas para la Reforma del Estado, que constituye una oportunidad impostergable para tener un Estado más cercano a la población, a sus necesidades y a sus derechos.

#### 5.2. Perú: Estado Nación, inclusivo y de ciudadanos

En el discurso del Premier Salomón Lerner a la Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE), presentado en Diciembre 2011 se formulan las líneas principales para la transformación del Estado, con Visión hacia el Bicentenario del 2021, para construir un Estado con soberanía, democrático, descentralizado y eficiente. La Descentralización es un aspecto sustantivo de esta política programática, la que publicamos en su integridad.

## “La visión del Estado al 2021: ejes y políticas de la reforma”

- Pese a las limitaciones de la reforma burocrática del Estado de los años 60 y 70 y de la neoliberal de los años 90 hay avances que, sin duda, son necesarios rescatar. La visión del Estado del 2021 tiene que revertir la imagen y las características del Estado que nació con la Independencia. Con miras a lograrlo, el gobierno del Presidente Ollanta Humala plantea organizar:

**Un Estado para todos.** Que acabe con el patrimonialismo, que se apropia de lo público y del Estado, apelando a un derecho. El derecho reclamado puede ser, en el caso peruano, el triunfo electoral, el puesto burocrático o el control de algún recurso clave del poder (la fuerza, la fe, el dinero, etc). Basadre sostenía que en el Perú es más frecuente el sultanismo o apropiación arbitraria de lo público que el patrimonialismo. Salvo los puestos de confianza que en el Perú pueden llegar al 5% de los funcionarios, el patrimonialismo peruano ya no tiene una forma institucional sino que sobrevive como cultura política. Con miras a controlarlo es necesario adoptar las siguientes medidas.

- Reducción de los puestos de confianza del 5% al 3% en las instituciones públicas.
- Defensa de las instituciones del Estado como espacios del bien común y del interés general.
- Establecimiento de la carrera pública administrativa que separe claramente los puestos de administración de los administradores y que se organice en base al mérito.

**Un Estado soberano, autónomo e integrado al sistema de estados de América Latina.** Que recoja las principales contribuciones de la globalización, pero que defienda el Estado-nación. En América Latina, sino defendemos el Estado-nación no será posible defender la democracia ni los derechos de los ciudadanos. Mientras no inventemos una comunidad Sud-americana, la defensa del Estado-nación sigue siendo una exigencia perentoria como país soberano. Queremos defender nuestros intereses nacionales sin ideologizar las relaciones internacionales. Las siguientes medidas se encaminan en esa dirección:

- La defensa del Estado nacional y de su integridad territorial
- El reconocimiento de la condición pluricultural del Perú dentro del Estado unitario y descentralizado.
- La participación creativa y competitiva del Perú en el proceso de globalización

**Un Estado moderno que vaya más allá de las islas de modernidad.** Que tiene actualmente y que son principalmente los aparatos económicos. Es necesario que la mayoría de sus aparatos, especialmente aquellos que tienen ver con los servicios y derechos de la población, también se modernicen. La coexistencia de las islas de modernidad con los aparatos sociales anquilosados del Estado configura una especie de Estado hemipléjico. Sus aparatos económicos funcionan más o menos bien, pero sus aparatos sociales (salud, educación, seguridad, justicia) dejan mucho que desear, reciben poco presupuesto y son ineficientes. Las siguientes medidas buscan impulsar la modernización del Estado.

- El establecimiento del *núcleo estratégico* -correspondiente a los tres poderes y al Ministerio Público, o sea al gobierno, en sentido lato- que toma todas las decisiones estratégicas, define las leyes y las políticas públicas y exige su cumplimiento; en el Poder Ejecutivo comprende las actividades del Presidente de la República, de los ministros y de sus auxiliares y asesores directos;
- El impulso de la especialización funcional de las instituciones estatales para lograr una mayor eficacia
- La diferenciación clara de funciones del Estado para definir aquellas que son exclusivas del mismo, aquellas que son compartidas con otros agentes, aquellas que pueden ser transferidas a la sociedad civil y aquellas que pueden ser tercerizables.

**Ordenar las competencias y funciones de los sistemas administrativos en los tres niveles de gobierno.** Articulada al proceso de transferencia de funciones, reorganizar la PCM, simplificando su estructura organizacional y mejorando su capacidad de monitoreo y seguimiento, reproducir los módulos de atención al ciudadano (MAC) en diversos puntos del país, poniendo también a disposición herramientas de simplificación administrativa para la gestión de los programas sociales del Estado,

consolidar la Plataforma de Interoperabilidad (PIDE) que permitirá el intercambio electrónico de datos entre las entidades públicas, mejorando su gestión y permitiendo la implementación intensiva de servicios públicos en línea, construir el Registro Unificado de Entidades Públicas (RUEEP), que permitirá ordenar los sistemas administrativos para contar con un registro común, construir instrumentos que permitan una gestión más informada, transparente y eficiente, y la construcción de gobiernos abiertos (open data) que cuenten con la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración de distintos actores del Estado.

- Se desarrollará un sistema de seguimiento y evaluación de políticas, que permitirá la retroalimentación de las líneas y objetivos trazados en el plan, y la evaluación de los impactos que las acciones generen en el territorio, dada la multiplicidad de objetivos, actores y estrategias.
- Establecer el gobierno electrónico para facilitar el acceso de los ciudadanos a los servicios que brinda el Estado.
- Es necesario considerar asimismo las actividades económicas que son exclusivas del Estado. La primera y principal de ellas es la de garantizar la estabilidad de la moneda. La garantía de estabilidad del sistema financiero es otra actividad estratégica exclusiva del Estado. Esta es la función del BCR. Las inversiones en infraestructura y en los servicios públicos no son, en sentido estricto, una actividad exclusiva del Estado, en la medida en que pueden ser objeto de concesión, aunque la responsabilidad por dichas inversiones en este sector sea del Estado.

**Un Estado democrático cuyas políticas públicas lleguen a todo el territorio y a todas y a todos los peruanos.** Nuestro Estado, como la mayoría de los estados en América Latina no es democrático. Sus políticas sociales (educación y salud) no llegan a todos los peruanos y peruanas por igual. Lo mismo sucede con la ley, la justicia y la seguridad. El PNUD constata que la educación no llega a todo el territorio ni alcanza a todas las clases sociales. No todos asisten ni concluyen la secundaria. El 40% abandona sus estudios secundarios y no logran, por consiguiente, adquirir una de las herramientas que les permita romper el círculo vicioso de la pobreza. Algo parecido sucede con la salud, medida en términos de número de médicos por habitante. El 79% de las provincias no supera el mínimo de médicos señalado por el estándar internacional en salud. Como es obvio, las provincias de la costa son las mejor atendidas tanto en la educación como en la salud en desmedro de las de la sierra y de la selva. Además del Ministerio de Inclusión Social (MIDIS) nuestro gobierno se propone democratizar el Estado con las siguientes medidas:

- El reconocimiento de los derechos civiles, políticos y sociales y de sus respectivas garantías para que las peruanas y los peruanos puedan ejercer efectivamente su ciudadanía.
- El despliegue de políticas sociales (salud, educación, justicia, seguridad) de calidad para todos.
- Creación del Estado móvil con la finalidad de articular sectorialmente las redes de educación, salud, nutrición, seguridad, justicia, infraestructura, agricultura, servicios sanitarios básicos y de coordinar los niveles del gobierno para llevar el Estado a las zonas rurales del país a las que llega tarde, mal o nunca. La peculiaridad del Estado móvil es su desplazamiento en búsqueda de la población. El Estado va al encuentro de los ciudadanos para ponerse a su servicio. Particular énfasis se le dará a las redes desplegadas en las fronteras. Crearemos el Servicio Social Voluntario que permita que técnicos, profesionales, estudiantes de institutos y universidades, licenciados de las fuerzas armadas y civiles y, en general, todos los ciudadanos puedan contribuir voluntariamente con su experiencia y especialidad al desarrollo del país y a la inclusión de los excluidos.
- El establecimiento de los tambos para atender situaciones de emergencia.

**Un Estado promotor del desarrollo.** El año pasado el PNUD publicó los resultados de una investigación revolucionaria sobre lo que ese organismo internacional denomina densidad del Estado y que, en realidad, mide la brecha territorial del mismo. Con este concepto y sus respectiva operacionalización, el PNUD medía la presencia del Estado y de sus políticas sociales en las diversas regiones y provincias del país. Se utilizaron diversos indicadores: educación, salud, saneamiento (agua y desagüe) y electricidad, pero se dejaron de lado otras políticas igualmente importantes (seguridad y justicia) probablemente porque son difíciles de cuantificar.

Si se relaciona la densidad del Estado con los ingresos familiares per cápita se llega al siguiente resultado: a más Estado, más ingresos familiares per cápita, esto es, más desarrollo, y a menos Estado, menos desarrollo. Necesitamos, por eso, fortalecer el Estado no sólo para impulsar la inclusión sino también para promover el desarrollo. Una política que va en ese camino es el gasto en el desarrollo de la ciencia y la tecnología.

El Perú ha cumplido a medias esa tarea. El World Economic Fórum, en su informe 2010–2011, presenta el Índice de Competitividad y propone como sus pilares el entorno del mercado, el entorno político y regulatorio, la infraestructura, la preparación individual, la disposición del gobierno, el uso individual, el uso comercial y el uso público.

Según este índice, el Perú estuvo en la posición 89 entre 134 países en el 2009, luego en la posición 92 entre 133 países en el año 2010 y en el 2011 hemos retornado a la posición 89 entre 138 países. Estos resultados variables indican la necesidad de plantear programas sostenibles que permitan mejorar las condiciones mencionadas.

La escasa productividad laboral promedio, que es diez veces inferior al valor mostrado por las economías desarrolladas según la OIT, obedece al limitado desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación productiva. El indicador más representativo de este atraso en el Perú es el escaso número de patentes otorgadas a sus residentes, apenas quince frente a más de cien en países de la Región como Argentina y México.

Esta situación se debe a que, pese al mandato constitucional de promover el desarrollo científico y tecnológico del país, no hay políticas orientadas a este sector. El rol del Estado es esencial por las externalidades positivas que genera el desarrollo tecnológico.

Nuestra propuesta se puede resumir de la siguiente manera:

- Promover la investigación científica y tecnológica proyectada a la innovación sobre la base de las prioridades del desarrollo y la inserción competitiva del Perú en la economía mundial. Asimismo, orientada a resolver problemas que aquejan a la población.
- Propiciar la disminución de las brechas de conocimiento científico y tecnológico con los países industrializados.
- Asegurar un ambiente de competitividad, meritocracia y buenas prácticas de investigación en las universidades y centros de investigación del Estado.
- Promover las actividades profesionales de los investigadores científicos y tecnológicos que revaloren su papel y los orienten a la producción de conocimiento científico, tecnológico y de innovación para alcanzar estándares internacionales.
- Promover, en el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica, incluyente y descentralizado, liderado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación a crearse, una gestión eficiente, altamente profesional y desarrollada con criterios de competitividad internacional, ética pública, coordinación intersectorial y amplia participación, que a su vez sea informada, transparente en sus actos y desarrollada tecnológicamente en todas sus instancias.
- Garantizar que el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica se convierta en factor favorable para el desarrollo de la competitividad nacional.
- Promover el acercamiento de los centros de investigación de las universidades e instituciones públicas de investigación a las empresas, para realizar proyectos de investigación directamente vinculados con las necesidades del crecimiento económico.
- Fomentar el desarrollo de actividades de ciencia, tecnología e innovación en los ámbitos nacional, regional y local, y la generación de pequeñas y medianas empresas de base tecnológica, priorizando los polos tecnológicos.
- Impulsar la construcción de una cultura científica y tecnológica nacional que aliente la creatividad, la investigación científica, el desarrollo tecnológico y que favorezca la socialización y la apropiación de la ciencia, la tecnología y la innovación, con miras a ser parte de la sociedad del conocimiento.

- Fomentar la creación, modernización y permanente actualización de la infraestructura de investigación y desarrollo del país, en especial el establecimiento de parques científicos- tecnológicos y polos de innovación.
- Promover la co-responsabilidad pública y privada en el financiamiento de las actividades de ciencia, tecnología e innovación a nivel nacional y regional.
- Reforzar los mecanismos para garantizar el derecho a la propiedad intelectual y la defensa del conocimiento tradicional.

**Un efectivo Estado de derecho.** El Estado es una macro-estructura organizada para ejercer el dominio político y construir el orden legítimo. Cuando la ley domina y limita a todos los elementos que integran el Estado, este se llama Estado de derecho. Este no es totalmente el caso peruano. Tenemos normativamente pero no efectivamente un Estado de derecho en la medida que la ley no llega realmente a todo el territorio ni a todos los peruanos por igual.

La vigencia del Estado de derecho es una tarea que atañe a todos los poderes del Estado, pero es una función específica que Poder Judicial y del Poder Legislativo. En lo que atañe al Poder Ejecutivo proponemos las siguientes medidas:

- Respeto a la Constitución y apoyo a la reforma de la misma por los canales que ella establece
- Establecimiento del dominio efectivo de la ley en todo el territorio
- Impulso a la justicia igual para todos.

**Un Estado que garantice la seguridad externa y la seguridad ciudadana.** Un Estado no está condicionado sólo por la dinámica interna de una sociedad sino también por el sistema de Estados en el que se ubica. Según el gran sociólogo Charles Tilly todos los Estados han sido contruidos por los guerreros (Prusia, Rusia, Eslovenia) y los empresarios (Holanda, las ciudades-estado italianas) o por la alianza entre ellos (Inglaterra, Irlanda, Escocia). No podemos dejar de lado este dato de la historia que ha tenido en nuestro caso experiencias dramáticas. Tenemos por eso que garantizar nuestra seguridad externa e interna, la seguridad nacional y la seguridad ciudadana.

#### a. Seguridad Nacional

- En el Frente externo desplegar las respuestas necesarias y equilibradas para responder a las amenazas a la soberanía nacional.
- En el frente interno prevenir e intervenir en aquellos conflictos que amenazan la gobernabilidad del país.

#### b. Seguridad ciudadana

- Establecer las coordinaciones necesarias entre las Comisarias, los Municipios y la Participación Ciudadana para garantizar la seguridad de todos.

**Un Estado unitario que reconoce la pluriculturalidad del país.** El Perú es un país multicultural complejo. Es principalmente multiétnico y a la vez multinacional. A diferencia de Bolivia y Ecuador, los quechuas y los aymaras del Perú no demandan un Estado multinacional sino una mejor forma de integración al país. Las etnias de la Amazonía, en cambio, piden el respeto a sus derechos colectivos. En ambos casos se trata de un legítimo reconocimiento del otro que todos debemos a aceptar. Además de la Consulta Previa ya acordada por unanimidad, las políticas que buscan plasmar esta aspiración son las siguientes:

- Desarrollar las políticas de salud, educación, justicia, seguridad en la lengua de origen
- Fomentar el respeto a su cultura
- Reconocer sus derechos especiales
- Ejecutar políticas que reconozcan los derechos colectivos de las etnias de la Selva: Derecho a la diferencia, autonomía del territorio que ocupan y formas de representación propia.

**Un Estado descentralizado.** La descentralización es una política de Estado que permitirá fortalecer la unidad de la nación, democratizando el poder, potenciando los diversos territorios y sus ámbitos



locales y regionales y dinamizando los 5 grandes espacios territoriales que se configuran en el país: el macro norte; el amazónico; el macro sur; el centro sur y el de Lima-Callao. Afirmamos nuestro objetivo nacional de ser el país de macro regiones transversales y que la descentralización sea el reencuentro con las raíces y potencialidades territoriales de la nación, para alcanzar nuestro objetivo nacional bicentenario.

Para ello se propondrá a inicios del 2012 un nuevo “Plan Nacional de Descentralización y Regionalización” que será sometido a un debate nacional. Impulsaremos la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial. Daremos continuidad a la Comisión Multisectorial del Pacto Fiscal aprobada el 2010.

Es urgente ordenar el territorio y su gestión, pues el desorden existente al respecto es uno de los factores de deterioro ambiental y de crisis social. En los próximos 4 años se institucionalizará los instrumentos de gestión del territorio para elaborar en forma participativa los Planes Regionales y Provinciales de Ordenamiento Territorial. Para lograr estos objetivos se proponen las siguientes medidas:

- Impulso de políticas de igualación entre las regiones estableciendo un fondo de compensación regional
- Establecimiento de la descentralización fiscal
- Promoción de los mercados regionales mediante alianzas público-privadas.
- Reordenamiento del territorio en macro-regiones y en mancomunidades.

**Un reforma tributaria para un Estado fuerte.** El Estado tiene la obligación de garantizar la inversión (nacional y extranjera) y la acumulación a todos los empresarios (grandes y pequeños) y de mantener los equilibrios macroeconómicos a través de sus políticas económicas (fiscal y monetaria) adecuadas y de una seguridad jurídica confiable. Los empresarios, a su vez, tienen la obligación de contribuir en forma significativa al sostenimiento del Estado y de sus políticas públicas mediante una tributación equitativa y el respeto a los derechos de los trabajadores.

Finalmente, el Estado está obligado a dedicar una parte significativa de la presión tributaria a las políticas sociales universales (salud, educación, justicia y seguridad) de calidad para todos, y a las políticas sociales temporales. Sólo si ellas llegan a todo el territorio y a todas las clases sociales, la sociedad le otorgará legitimidad al Estado, al gobierno y a los gobernantes. En el fondo, las relaciones funcionales señaladas constituyen un compromiso entre los empresarios y los trabajadores con la mediación efectiva del Estado. Se trata, en última instancia, de construir no sólo un Estado Democrático sino un capitalismo democrático. Las medidas para fortalecer las finanzas del Estado son las siguientes:

- El gravamen a la explotación minera
- Formalización a la economía informal
- Combate a la evasión tributaria
- Combate a la elusión tributaria

**Un Estado eficaz, eficiente y creíble.** El gobierno del presidente Ollanta quiere profundizar la reforma del servicio civil, a través de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, SERVIR, mejorando el desempeño sobre la base de los principios de mérito, flexibilidad, igualdad de oportunidades e imparcialidad para atender mejor al ciudadano.

Los Objetivos de la Reforma en materia de Servicio Civil son:

- Profesionalizar el servicio civil estableciendo un sistema basado en el reclutamiento meritocrático, generando las condiciones necesarias para atraer y retener a personas idóneas para el servicio civil.
- Ordenar los derechos y deberes de los servidores públicos, reduciendo las distorsiones en responsabilidades y remuneraciones, atendiendo a la naturaleza y características de cada grupo particular (directivos, de confianza, profesionales y de apoyo)

- Promover la gestión por resultados, generando incentivos por logros y no por cumplimiento de procesos, y orientando la gestión a mejorar la atención y el servicio del ciudadano.
- Generar las capacidades del Estado para la gestión moderna de las Oficinas de Recursos Humanos o de Gestión de Personas.
- Generar un sistema de evaluación de desempeño y de desarrollo de capacidades.
- Imprimir valores fundamentales en los servidores públicos como la honestidad, la integridad y el comportamiento ético. La corrupción genera mayores desigualdades y un gasto mayor al Estado y a los privados.

Los resultados que se quieren alcanzar a corto plazo son los siguientes:

- Un marco legal alineado que permita homogeneizar los derechos y deberes de los servidores públicos ordenando la gestión de las personas en la administración pública en base a la igualdad de oportunidades en el acceso, progresión, compensaciones y salida del servicio civil. El próximo año estaremos presentando al Congreso las leyes que desarrollen este tema, y principalmente la de carrera administrativa.
- Una política transversal de ingreso al servicio civil, independiente de la forma de contratación que permita garantizar la meritocracia en el acceso a cualquier puesto de la administración pública.
- Un estatuto diferenciado para los directivos de los tres niveles de gobierno en la administración pública.

**Un Estado y un gobierno transparentes.** Samuel Huntington, un destacado politólogo norteamericano, ha sugerido la siguiente definición de la corrupción política: "... es una desviación de la conducta de los funcionarios públicos, que se aparta de las normas establecidas para ponerse al servicio de los intereses privados". La desviación de la conducta de los funcionarios públicos puede producirse por iniciativa propia o puede ser inducida por otros funcionarios o por agentes privados. La desviación se define frente a instituciones claramente establecidas que funcionan en forma universal, impersonal y objetiva y que definen la forma de conducta correcta de los funcionarios.

Desde una perspectiva comparada, el Perú es percibido como uno de los países latinoamericanos más corruptos juntamente con Guatemala, Nicaragua, Jamaica y Ecuador, como lo señala una reciente publicación del IEP sobre la cultura política de la democracia en el Perú. Las principales medidas de lucha contra la corrupción son las siguientes:

- Establecimiento estricto de la rendición de cuentas en todas las instituciones del Estado
- Exigencia de las normas de transparencia a todas las instituciones del Estado
- Coordinación de los órganos de control horizontal o institucional con los medios y la sociedad civil en la lucha contra la corrupción.
- Nombramiento y control del contralor por el Congreso.

**Arreglos institucionales.** La reforma del Estado no es sólo una propuesta de diseño institucional de su macro-estructura compleja, sino que implica cambios significativos en las relaciones de poder entre los aparatos del Estado y entre éste y la ciudadanía. La reforma del Estado es un proceso de mediano y largo plazo, pero recibe un impulso decisivo en el corto plazo a través de reformas parciales. La reforma del Estado tiene que ser gradual, descentralizada, persistente y orientada por buen desempeño y los resultados.

La puesta en práctica de la Reforma del Estado requiere mucha voluntad política. Por esta razón, debe encabezarla el Presidente de la República con la participación de un equipo tecno-político de primer nivel y la activa participación de todos los ciudadanos y ciudadanas.

### 5.3. Reformas burocráticas y neoliberal del Estado en el Perú.

Desde su fundación jurídica republicana, la descentralización ha sido una promesa incumplida en la Nación. Casi no existe texto constitucional, de los innumerables que se han dado en el país, que no

disponga que deba organizarse el poder del Estado en forma descentralizada. De las 12 Constituciones, 8 de ellas lo indican expresamente.

De los casi 190 años de vida republicana, pese a que el Estado Nación nace desde los primeros cabildos independentistas, y hunde sus raíces históricas en las luchas sociales de Túpac Amaru y los movimientos de formación soberana pluriétnica de la nación, sólo se han vivido menos de 30 años de gobiernos democráticos elegidos por el pueblo, los que han actuado en condiciones de alta fragilidad y sin que la comunidad de ciudadanos se cohesione en su pluriculturalidad y asuma plenamente las condiciones de sede de la soberanía. Los sistemas de Estado y Gobierno, han estado organizados en torno a la desigualdad y exclusión colonial, a través de tres grandes principios, heredados de la colonia y que continúan todavía como características de la esfera política: el patrimonialismo, que asume la función pública como una actividad privada; el presidencialismo, que da al presidente atribuciones supremas y control efectivo de los diversos poderes; y el centralismo, que organiza la representación y la administración con un férreo absolutismo vertical, homogenizante, y de cooptación social.

Pese a las promesas constitucionales republicanas, la realidad ha sido la de la República sin ciudadanos, de forja de un Estado unitario centralista, que disponía, desde los niveles de un gobierno burocrático administrativo ubicado en Lima, el manejo del conjunto del territorio, la gran mayoría de las veces abandonado o dejado a la mera extracción de alguna riqueza natural. La construcción del Estado asumió el siglo XX un definido carácter centralista, como un rasgo de su forma general del Estado, en contradicción creciente con la ampliación, en derechos y descentralizada, de la formación de la comunidad nacional de ciudadanos.

La reforma del Estado en el Perú del Siglo XX, tanto la burocrática como la neoliberal, se ha concentrado principalmente en los cambios en los sistemas legales (constituciones de 1920, 1933, 1979, 1993, Códigos Penal y Civil), en el Poder Ejecutivo (LOPE), y parcialmente en la descentralización (asumida en realidad como desconcentración delegada), y en la administración pública.

La reforma burocrática asumió el presidencialismo exacerbado y centralismo administrativo, como la modalidad de cohesionar los territorios. Al largo del siglo XX, se crearon entidades públicas, se diferenciaron funciones, sobre todo de recaudación y policial-militares, y se desconcentraron algunas funciones. La conquista de derechos sociales, hizo entrar en crisis al sistema gamonal, que controlaba los territorios a través de terratenientes locales que asumían funciones públicas. La elite oligárquica respondió expandiendo la administración con una burocracia centralista pero débil en su desconcentración en los ámbitos territoriales. No se incrementaba la democracia, pues se establecían gobiernos dictatoriales, ni se ampliaban las instituciones, sino que se expandía la burocracia central hacia determinadas zonas del territorio, para atender labores fiscales y limitados servicios públicos. Esta burocracia era expresión del Estado empírico que denunciaba Basadre. El masivo proceso de urbanización y la tímida industrialización dependiente, amplió la reforma del Estado ante los cambios territoriales. Pero mantuvo su modalidad burocrática, la que fue realizada por un gobierno militar de reformas, de 1968 a 1980. Este gobierno, a su forma dictatorial, acompañó la ampliación de las diferenciaciones de funciones y la parcial modernización de varios de sus procesos, con entidades desconcentradas pero sujetas a un férreo centralismo.

La Reforma Neoliberal del Estado, de 1990 al 2010, tuvo como elemento básico reducir el estado a asignador de recursos y promotor del desarrollo, para dejarlo en manos del mercado, propiciando la concentración oligopólica del mismo. Tuvo dos momentos, pasó de la “Nueva Gestión Pública”, basada en incorporar los mecanismos de mercado en el Estado, a otro momento de una esquemática y dogmática “Subsidiariedad Neoliberal”, sin esfera política ni presencia del Estado en el desarrollo, como una oficina de servicios a clientes, reduciendo las políticas públicas a gerencias, la gestión al presupuesto, y la ciudadanía a clientes.

En su primer momento, con la apertura de la economía al mercado internacional, se desregulan los mercados y se privatizan las empresas públicas, dándole un nuevo marco constitucional con la Constitución de 1993, que establece el dominio del mercado. Complemento de esta política, fue anular la descentralización recién iniciada y recentralizar las tímidas desconcentraciones administrativas delegadas.

Sobre estas políticas del Estado neoliberal, se flexibiliza el mercado laboral, se imponen los despidos

masivos y el cierre de la carrera administrativa en el Estado. Se establece una nueva carrera administrativa, basada en la desregulación del Estado, y en la precarización del empleo público. Se establece la estrategia de “islas de modernidad”, que no serán sino entidades aisladas, mientras el conjunto de la administración era sometida a un férreo control corrupto, sustentado en el hiperpresidencialismo y el control mafioso de la FFAA.

La lucha por ciudadanía y descentralización fue decisiva para el derrumbe de la dictadura fujimorista. Se logró retornar al régimen democrático, pero no se reformó el estado neoliberal dejado por ella. En el año 2001 se dió curso a la Segunda Reforma Descentralista de la historia patria, pero no se reformó el Estado neoliberal. Esta es la principal traba no sólo para la descentralización sino para el conjunto de la democratización del país.

## **5.4. Estado actual de la descentralización y la Reforma de 2001 en su tercera etapa**

### **5.4.1 Antecedente inmediato: Reforma (1979-2002)**

La primera reforma descentralista efectiva de la era republicana, se realizó entre 1980 y 1992. Además de serios errores en su diseño y proceso, esa experiencia descentralista se pasmó sobre todo por la regresión que significó el golpe de 5 de abril de 1992, que no solo destruyó el precario régimen democrático, sino que arrasó con todo lo que en desconcentración administrativa se había avanzado a lo largo del siglo XX.

### **5.4.2 La Actual Reforma en marcha: dos primeras etapas**

Las dos Etapas de la actual reforma se caracterizan por los siguientes aspectos:

- 2001-2006: diseño, transferencia por acreditación, referéndum para regiones más amplias que fracasó; descentralización fiscal supeditada a integraciones regionales.
- 2006-2011: ampliación de inversiones locales-regionales; circuitos económicos macroregionales; recentralización política presidencialista con oficina de la Secretaría de la Descentralización en la PCM, y la inoperancia del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) creado el 2007, reglamentado el 2009 y con pseudo instalación en el 2011; transferencias sin recursos ni administración.

La Constitución de 1993, elaborada para el Régimen Autocrático Presidencialista, estableció un régimen de hipercentralismo, concordante con el neoliberalismo extractivista. La derrota del Fujimorismo, fue conquista de un amplio movimiento ciudadano que incluía la descentralización como uno de sus reclamos fundamentales. No se logró el cambio de la base constitucional neoliberal e hiperpresidencialista, pero se abrió curso el 2001 a una tímida reforma descentralista exigida por la ciudadanía. Esta segunda reforma estaba limitada y fue rápidamente abandonada para una regresión centralista durante los gobiernos de Toledo y García, los que se enfrentaron a crecientes configuraciones territoriales de base descentralista y a un importante movimiento sociopolítico local y regional, que ha mantenido el empuje de la imprescindible descentralización del Estado.

La tímida reforma descentralista, iniciada por exigencia ciudadana luego de la caída de la autocracia fujimorista, ha sido abandonada y deformada en un Mercado Asimétrico de Transferencias, para recentralizar las áreas sustantivas del Estado. El modelo de la reforma del 2001, asumía que el Estado debía construir una nueva relación en la ocupación del territorio, y transformar las relaciones entre los niveles de gobierno. En ambos aspectos, el neoliberalismo ha actuado para recentralizar el Estado, lo que ha sido acentuado por la administración del gobierno aprista.

La actual reforma descentralista se inició con el ímpetu de la transición democrática y el cambio de régimen autocrático del Fujimorismo. Avanzó hasta la aprobación de la Ley de Bases de Descentralización (LBD), la que exigía una siguiente ley de reforma del Estado para redistribuir competencias y recursos entre todos los niveles de gobierno. La LBD se promulgó por el Gobierno de Alejandro Toledo, acompañado de la elección de autoridades en los gobiernos regionales de base departamental, simultánea a la de los gobiernos municipales el 2001. Se desactivó el hipercentralista Ministerio de la Presidencia, configurado por la Autocracia fujimontesinista. Pero no se transformó el Estado.

Los avances forjados desde la ciudadanía fueron detenidos y desvirtuados, para dar curso a una re-centralización.

Se desvirtuó el sentido de la reforma; se la redujo a un proceso de transferencias “condicionadas” del gobierno nacional a los gobiernos regionales y municipales. El modelo que se adoptó fue, entonces, el de asumir la descentralización como una relación de mercado, de oferta y demanda, en la cual los bienes son las transferencias administradas al antojo del Estado centralista. De esta forma se desvirtúa el carácter de soberanía de los órganos democráticos de gobierno y las relaciones de autonomías entre los mismos, así como se limita la participación de los ciudadanos. Se da curso a la re-centralización que ha realizado el gobierno aprista, contra las nuevas luchas descentralistas impulsadas desde la dinámicas territoriales, las sociedades regionales y locales y los movimientos sociales descentralistas.

### 5.4.3 Tercera etapa actual (2011-2016)

Los problemas y desafíos principales de su ejecución:

- Se ha afirmado desde la sociedad los espacios macroregionales, superando la recentralización política administrativa y afirmando el valor agregado de flujos de innovación-información.
- Existe contradicción entre el incremento significativo de la inversión regional y municipal (sobre todo ésta), manteniendo una estructura de altos gastos corrientes que le impide el planeamiento y la gestión (anulación de provincia como unidad de planeamiento, alta discrecionalidad del Ministerio de Economía y Finanzas que anula predictibilidad del gasto, e impone la homogenización administrativa cuando existen heterogeneidad).
- Ausencia de instrumentos de planeamiento e inversión, y es muy limitado el fortalecimiento de sus capacidades.
- Desorden en los Mapas de Competencias: Se han realizado transferencia de funciones ( 4342 de un total de 4810 previstas en la LOGR) sin las matrices previas de competencias intergubernamentales (sólo aprobadas la de MTPE y MTC) y con 5 Leyes de Organización y Funciones pendientes de los Ministerios con funciones compartidas; separando las competencias de los recursos; y también ha fracasado el piloto en educación (35 municipalidades) y es limitado el de salud (atención primaria en 5 departamentos). Es necesario un balance real y reajuste de aquellas transferencias equívocas. En los ciclos 2007-2008, por ejemplo, se ha transferido a los Gobiernos regionales recursos asociados a funciones por un monto total de S/. 593,427,095, de los cuales corresponde a Salud (Minsa) 470,832,978, los que a su vez salen principalmente de la transferencia de Minsa al Callao por S/. 164,284,358 y a Lima por S/. 144,135,558. Esto es, el 50 % de los recursos transferidos corresponden al sector salud y en Callao y en Lima.
- Reforma del Estado reducido a servicios, sin las dimensiones de soberanía, interculturalidad, autonomías, y con centralización horizontal y homogeneizante de los sistemas de administración (gestión de recursos humanos, abastecimiento, presupuesto público, tesorería, endeudamiento público, contabilidad, inversión pública, planeamiento estratégico, defensa judicial, control, modernización de la gestión pública).
- Falta de reforma institucional de los niveles subnacionales, manteniéndose los sistemas instalados desde los años 80 (no se cambiaron con los gobiernos regionales elegidos a fin de los 80, que funcionaron solo 2 años, y pasaron sin modernizarse a los Ctares), Se ha empaquetado la gestión impuesta desde los años 90 en tres sectores intocados: los servicios (salud y educación), el planeamiento y la inversión, y la intervención sectorial en los territorios, que mantienen en lo básico sus sistemas administrativos anteriores (funciones, personal, sistemas)
- No se ha avanzado la ley de Ordenamiento territorial, las únicas 4 ZEE (San Martín, Amazonas, Cusco y Cajamarca) no son vinculantes; la demarcación territorial es muy limitada habiéndose postergado la creación de nuevos distritos del 2006 al 31 de diciembre del 2011, estando 92 % de las provincias y 80 % de los distritos sin límites definidos, existiendo 2,405 municipalidades de centros poblados menores que podrían querer convertirse en distritos. Es urgente la prioridad de la ley de OTE y el OTE de las principales Regiones, para iniciar luego una adecuada política de la demarcación



- Con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), aprobada el 2007, se pretendió modernizar este poder del Estado pero sin cambiar la reforma neoliberal. Buscaba establecer dos regímenes dentro del Estado, uno de supuesta excelencia y otro precario. De este modo, el resultado era reforzar, como lo mandaba la teoría denominada del “perro del hortelano”, la captura de los mecanismos básicos de decisiones del Estado por las corporaciones privadas que controlan el mercado y la sociedad.

Esta política significaba:

- Un Estado sin esfera política ni comunidad de ciudadanos sino de “gerentes” y clientes-usuarios de servicios.
- Confusión entre órganos de soberanía y de autonomía, al no asumir ambos conceptos en la esfera política, recentralizando la conducción. El Estado se sustenta en la comunidad ciudadana de soberanía y en nuestro régimen unitario tiene una sola fuente de poder normativo, ejecutivo y judicial, con órganos nacionales, sistémicos y de presencia desconcentrada en el territorio de acuerdo a sus competencias. Se ha debilitado esta responsabilidad al limitar la importancia de las entidades de desconcentración y la presencia del Estado. Pero, al mismo tiempo, se ha confundido autonomía con un sesgo que es propio de regímenes federalistas, como si alcanzarla supusiera acabar con “el centro” arrebatándole cuanto más competencias mejor, sin adoptar un adecuado mapa competencial unitario y descentralizado. Lo paradójico de esta deformación de las autonomías, es que ha servido de manto para una nueva recentralización política administrativa entre los años 2007 al 2011, mientras se debilitaron las capacidades de autonomías de los gobiernos regionales y municipales.
- Corporativización privada de la gestión del territorio, en el marco de la teoría del “perro del hortelano”, por la cual la gran empresa corporativa debía asumir la propiedad de los recursos nacionales y/o de comunidades y pequeños propietarios, para ponerlos en valor, haciéndose cargo de funciones públicas en servicios, inversiones e infraestructuras, propias de los gobiernos subnacionales.
- Administración pública sin carrera pública, con sistemas funcionales escindidos entre islas de excelencia y tubos sectoriales, que dejan la administración general como una maquinaria precaria que actúa como seguro de desempleo.
- Mecanismo intergubernamental simplista que mantiene el Estado burocrático. Señalan la relación intergubernamental, con un lenguaje rozando el federalismo, en donde el nivel nacional es normativo, el regional es regulador, y el local es ejecutivo; pero al mismo tiempo se ejecuta la recentralización sectorial de los sistemas funcionales y administrativos que ejercen la “rectoría” hasta en los procedimientos más elementales de todo nivel y a partir del presupuesto público, estrechando hasta casi acabar con las autonomías en la gestión y la administración.
- Mercado en las transferencias de funciones, sin reforma de Estado y en los lados laterales del Estado.
- Recentralización de la gestión, reduciéndola a gestión presupuestal y programación, al reducir la gestión pública por resultados para el desarrollo y sus sistemas (planeamiento, presupuesto, monitoreo y evaluación) solo a la gestión presupuestal por resultados a metas programadas, con alto nivel de discrecionalidad sectorial del MEF como conducción de la esfera pública. Los limitados pero significativos avances en la gestión presupuestal para incorporar los métodos del presupuesto por resultados, muchas veces generan resultados contrapuestos, como el propiciar la sanción de restricción de asignaciones por incumplimiento de metas de inversión, cuando la causa es el propio marco institucional y de procedimientos vigente.
- Incremento de transferencias e inversiones en gobiernos subnacionales por incremento masa (cañon), pero sin descentralización fiscal ni sistema de gestión pública descentralizada, lo que traba la inversión descentralizada, la aísla y fragmenta bloqueando sinergias territoriales, y debilita la institucionalidad de gobierno descentralizado, limitando la eficacia de varias medidas adoptadas para mejorar la gestión pública.

Esta política, sin reforma institucional de municipios ni de gobiernos regionales, con transferencias parciales sin recursos y sin mapa de competencias, lo que ha generado es un desorden y traba inmensa en la actual gestión pública descentralizada, cuando más bien ha incrementado sus responsabilidades por el incremento de recursos disponibles, especialmente del Canon.

## 5.5 La descentralización: vía ciudadana de reforma del Estado

El Estado empírico, tiene ahora las deformidades agregadas de las reformas burocráticas y neoliberal. Los pequeños avances en su modernización al especializar algunas de las funciones, son fagocitados por la persistencia de los rasgos básicos que lo caracterizan desde su formación inicial en la independencia: patrimonialismo, excesivo presidencialismo, centralismo clientelista. La reforma descentralista, impulsada desde el empoderamiento de la ciudadanía, es una vía fundamental para reformar el Estado.

### 5.5.1 Valores Públicos para afirmar la responsabilidad del Estado en el desarrollo descentralizado

Es necesario repensar la Gestión del Desarrollo y la Descentralización, desde la recuperación de tres valores públicos, afirmando el Estado más allá de la subsidiariedad neoliberal y del estatismo.

Un aporte al respecto lo formula la CEPAL ("Una nueva arquitectura del Estado para el Desarrollo", octubre de 2011)



Plantea tres dimensiones:

- a. Primero, el interés general y la provisión de bienes públicos por parte del Estado en beneficio de toda la sociedad. Se requieren acuerdos sociales de futuro e inversiones de largo plazo. Es necesario garantizar bienes básicos: educación, salud, infraestructura productiva, transportes, comunicaciones, energía, medio ambiente, inversión en ciencia y tecnología, paz social, justicia, elecciones democráticas y seguridad pública. Y también bienes globales: estabilidad financiera, control de pandemias, seguridad climática global
- b. Segundo, visión estratégica concertada, con gestión estratégica de largo plazo y poder compartido en consensos nacionales. Para esto son políticas públicas desde el Estado las siguientes: la gestión estratégica de largo plazo, poder compartido en consensos nacionales, la legitimidad para arbitrar distintos intereses, los objetivos socio económicos claros, mayores competencias del Estado en la regulación y políticas públicas
- c. Tercero, el valor de la política retomando lo público como el espacio de lo colectivo, del hacer de todos los ciudadanos y no sólo del gobierno o del Estado. Requiere afirmar políticas para reformas fundamentales. Afirmar a la persona como Ciudadano, no como consumidor-cliente. Reconocer la esfera política legítima, no reducida a lo técnico. Afirmar los derechos sociales, sin reducirse al consumo privado. Hacer de la voluntad ciudadana, el sustento y garantía de la democracia y sus instituciones

Desde el enfoque territorial, los valores públicos suponen afirmar los siguientes elementos básicos en las Políticas Públicas

- Reencuentro con el territorio social.
- Representación y participación en los niveles subnacionales con autonomías en el estado unitario y descentralizado.
- Pacto fiscal, asumido como Nuevo Contrato Social.
- Afirmar lo Público Político Ciudadano y el Planeamiento Estratégico Concertado.
- Transformar la administración desde los territorios, para objetivos, con resultados del desarrollo, profesionalización y control social.
- Gobernanza en áreas prioritarias:
  - ▣ Educación y salud (calidad, cobertura, bono joven);

- ❑ Derechos sociales, servicios público y protección social (pasar del asistencialismo al empleo productivo)
- ❑ Malla de infraestructuras articuladoras (conectividad, movilidad, comodalidad, logística, digital);
- ❑ Desarrollo productivo con innovación y capacidades tecnológicas

|  | Desafíos de la Gestión Pública Territorial para el Desarrollo                           |  |
|--|---|--|
|  | DESAFIOS DE LA GESTIONPUBLICA   |  |
|  | Objetivos estratégicos  | Instrumentos   |
|  | Convergencia productiva con igualdad  | Estrategias y planes nacionales de desarrollo<br>Marcos de mediano plazo<br>Finanzas públicas de calidad<br>Gobiernos abiertos y transparentes       |
|  | Asignación de recursos de acuerdo con las prioridades gubernamentales                   | Planificación Estratégica Institucional<br>Presupuesto plurianual<br>Sistemas nacionales de inversión pública<br>Evaluación de políticas y programas |
|  | Provisión eficiente y eficaz de bienes y servicios públicos ( desempeños operacionales) | Indicadores compartidos de resultados<br>Convenios de desempeño e indicadores de gestión<br>Gobierno digital<br>Gestión de recursos humanos          |
|  | Fuente: Cepal, Octubre 2011   |  |

### 5.5.2 Políticas Públicas

Los nuevos enfoques sobre la descentralización en el Perú, además de las cuatro dimensiones tradicionales, integran específicamente la dimensión de los servicios públicos para el desarrollo humano y la cultura e interculturalidad. Todas ellas deben ser impulsadas y gestionadas con una visión sistémica y con una estrategia articuladora y equilibrada.

#### Dimensión política

Fortalecer una efectiva transferencia de competencias, funciones y recursos, es fundamental para construir y consolidar el Estado Unitario y Descentralizado en el Perú, como expresión del proyecto político nacional asentado en todos sus territorios. En el marco de éste, pueden y deben tener vigencia los proyectos políticos regionales y locales.

La conducción de la descentralización debe priorizar el fortalecimiento de la representación política regional y local y la intermediación de la misma, para contribuir a revalorar la política en general y especialmente la gestión desde el Estado en sus diversos niveles. Para ello debe ponerse en vigencia una política que articule la reforma de la legislación sobre los partidos políticos y movimientos regionales. En este plano, acciones concretas sobre elección indefinida de autoridades regionales y locales, la separación de poderes, así como la valla electoral, eliminación del premio a la primera mayoría y creación de distritos múltiples en algunos casos (LM), deben ser promovidas con intensidad. El fortalecimiento de la representación política a cargo de mujeres, y hacer de los consejos regionales y municipales el centro de la representación política a nivel regional y local; y, además, y una política nacional sobre Planes Concertados en gestión pública son otras prioridades que no deben descuidarse.

#### Dimensión administrativa

Es necesario relanzar y culminar el proceso de transferencias y transitar hacia la gestión pública

descentralizada por resultados para el desarrollo, considerando sus sistemas (planeamiento, presupuesto, monitoreo y evaluación), incluyendo el costeo de las funciones y el intensivo desarrollo de capacidades.

Facilitar los procesos de reformas institucionales de los GR y GL, disponiendo los marcos normativos necesarios pero respetuosos de las autonomías regionales y locales, diseñar un programa de desarrollo institucional para las municipalidades rurales, ya identificadas estas, y definir la nueva tipología de municipalidades, son prioridades en la dimensión administrativa. Así mismo, deben priorizarse las mejoras del marco normativo de las mancomunidades municipales y de las mancomunidades regionales, a fin de que se implementen estas modalidades de asociatividad subnacional en torno a objetivos compartidos de desarrollo regional y local.

### **Dimensión fiscal**

Reactivar el funcionamiento de la Comisión Multisectorial para culminar el consenso sobre la descentralización fiscal, es un compromiso político del nuevo Gobierno nacional que debe plasmarse en la realidad. La falta de voluntad, la ambigüedad o la abierta resistencia a dar curso a la necesaria descentralización fiscal, puede convertirse en un factor de vulnerabilidad de la descentralización en curso.

Mientras se mantenga la distribución asimétrica del canon es necesario establecer fondos compensatorios intrarregionales; y que se refuerce el criterio de que estos recursos deben destinarse fundamentalmente a inversiones de desarrollo productivo sostenible. Una política pública de este tipo es impostergradable. La puesta en vigencia de agendas de investigación con fines de innovación por las universidades con canon puede resultar de utilidad en este sentido. Esta es una vieja deuda que debe ser saldada por las universidades. La descentralización fiscal con enfoques de equidad e inclusión requiere de escenarios territoriales que garanticen que la gestión pública descentralizada tenga la capacidad, entre otros desafíos, de enfrentar de manera efectiva la disparidad económica que se ha generado, con resultados efectivos y tangibles. Es decir, la descentralización fiscal no necesariamente debe amarrarse a la creación de regiones políticas sino establecer las relaciones con el proceso de regionalización. Generar capacidades y consensos en los gobiernos regionales y locales para propiciar una mejor recaudación fiscal y un aprovechamiento más eficiente de la misma como parte de un plan de desarrollo territorial, es otra de las prioridades a promover.

### **Dimensión económica**

La descentralización con otros componentes de la reforma del Estado y la modernización de la gestión pública, debe contribuir a generar el mayor consenso posible sobre los ajustes a introducir el modelo económico en cuanto a eliminar aquellos componentes que generan inequidad, impactos socio ambientales, vulnerabilidad en el crecimiento. La conflictividad social vinculada con los grandes proyectos de inversión en actividades extractivas no está indicando que es lo que debe ser corregido. Esto debe ser procesado como un marco general de la descentralización económica. Hablar de descentralización y especialmente de autonomía económica de gobiernos regionales y locales, sin que estos cuenten con algunas competencias básicas con relación a las grandes inversiones que caracterizan al modelo económico, con sus ya conocidas implicancias, es un contrasentido.

Se necesita poner en vigencia una Política Nacional de Promoción del Desarrollo Económico Descentralizado, para guiar las intervenciones estatales en todos sus niveles y la actuación de los particulares. Esta política debe establecer los criterios e instrumentos para enfrentar la baja productividad y competitividad, y valorar la pertinencia de la planificación regional y local, así como orientar la atención de factores cruciales para la descentralización económica como la inversión en capital humano y capital físico, la búsqueda de complementariedades entre inversión privada y pública, la generación de incentivos, la participación del empresariado, etc. En esta dimensión económica debe enfatizarse la reducción de las brechas entre Lima y el resto del país, promover los sectores agrario, turismo e industria, particularmente el desarrollo rural.

### **Dimensión de servicios públicos**

Uno de los fines fundamentales de la descentralización es el de garantizar los mejores servicios públicos a los ciudadanos, para contribuir a su desarrollo humano. Lejos estamos de ello. El fortale-

cimiento de esta dimensión pasa por el camino de que los ministerios sean cada vez más rectores y los gobiernos regionales y locales más ejecutores.

A la luz de la realidad, se hace indispensable revisar el marco normativo nacional para garantizar el ejercicio de su autonomía por los Gobiernos Regionales y Locales en la provisión de estos servicios públicos y, en particular, definir a la brevedad las competencias y funciones educativas y en salud de los Gobiernos Locales y Regionales, revalorando las experiencias positivas acumuladas en ambos servicios. Recuperar para los gobiernos locales su competencia en saneamiento físico legal de los terrenos (COFOPRI) y dar cumplimiento a la transferencia de SEDAPAL a la MML. Fortalecer las relaciones de articulación y cooperación en agua potable y saneamiento y en electrificación, en la perspectiva de una efectiva descentralización de tales servicios.

### **Dimensión cultural y de interculturalidad**

Debe reforzarse la consideración de la cultura e interculturalidad como un componente importante de la descentralización en general y particularmente del futuro Plan Nacional de Descentralización y Regionalización. Ello implica otorgar a este instrumento un valor agregado extraordinario, si se aspira a que este Plan sea una contribución al futuro de un país pluriétnico y pluricultural.

En esta perspectiva, cultura e interculturalidad serán decisivas para no solo para consolidar la descentralización, sino la viabilidad y sostenibilidad de la regionalización del país, y como parte de ello contribuir a su verdadera gobernabilidad. Es necesario revisar los planes, políticas públicas, programas y proyectos, y otros instrumentos relacionados con la descentralización, para incorporar la dimensión de la cultura e interculturalidad. Es recomendable que las mancomunidades municipales y regionales incorporen como parte de sus actores a las organizaciones sociales representativas de las diversas culturas existentes en el Perú.

### **Las autonomías**

En términos generales, las autonomías son las capacidades de los niveles de gobierno regional y local para desenvolverse en libertad y discrecionalidad en los ámbitos fijados por la Constitución y otras normas. Su ejercicio efectivo exige como condición una asignación clara de competencias y funciones y que estas sean realizadas en armonía con las políticas nacionales y subnacionales del Estado Unitario y Descentralizado. La defensa de las autonomías dentro del Estado Unitario, pasa, por un lado, por ejercer y hacer respetar las competencias y funciones propias y, por otro, no invadir las ajenas, como parte de lo último del principio de lealtad constitucional entre los niveles de gobierno. La experiencia viene evidenciando que no existe oposición entre ejercicio de las autonomías y el impulso a diversas modalidades de asociatividad regional y local y que, por el contrario, ambas se necesitan y retroalimentando positivamente.

Una auténtica conducción democrática y con visión de país de la descentralización requiere de políticas públicas que fomenten su adecuada comprensión y ejercicio, lejos de los sesgos de soberanías y autarquías mal entendidas.

### **Autonomía política**

La autonomía política relacionada con la descentralización no debe quedar limitada a la elección democrática de las autoridades regionales y locales. Esto siendo necesaria es insuficiente. Se requiere ampliar los significados de la autonomía política en el marco constitucional y del Estado Unitario y Descentralizado. Este será más sólido y sostenible en tanto sus diversos niveles ejerzan con responsabilidad sus autonomías políticas y cuenten con las garantías de respeto a estas autonomías y también con las sanciones en el caso de las violaciones de las mismas.

El ejercicio positivo de la autonomía política implica innovación y creatividad para fortalecer la representación política de los gobiernos regionales y locales, estableciendo límites y contrapesos claros entre instancias ejecutivas y normativo-fiscalizadoras, reconociéndose que la fiscalización es derecho de las minorías. Gobiernos regionales y locales sólidos no serán posibles sin consejos regionales y municipales convertidos en centros de la representación política, y capaces de cumplir su rol fiscalizador y de producción normativa. Se necesita también ampliar la participación ciudadana en la gestión pública y fortalecer los espacios de concertación, superando las restricciones reglamentaristas e incertidumbres hoy existentes y que están produciendo un cierto desencanto.



La profundización de la autonomía política requiere construir la institucionalidad apropiada para los procesos de planeamiento, programación presupuestaria, especialmente formulación de políticas públicas apropiadas a las particularidades del territorio, y rendición de cuentas. Así como impulsar iniciativas desde abajo para la reforma del sistema de partidos políticos y la reforma de la legislación relacionada con la elección de autoridades nacionales, regionales y locales para, entre otros objetivos, ampliar la representación política a cargo de mujeres.

El ejercicio inteligente y responsable de la autonomía política debe reflejar el proyecto político concertado en cada territorio, como base para avanzar hacia políticas públicas orientadas a facilitar la inclusión social, económica, cultural y política y a hacer presente el Estado en aquellas zonas de los territorios donde está ausente o languidece, particularmente en las zonas rurales y amazónicas.

### **Autonomía administrativa**

La autonomía administrativa debe basarse en culminar la asignación de competencias y funciones y delimitar las responsabilidades de cada nivel de Gobierno, en particular respecto a las funciones compartidas, y contar con los recursos necesarios para ello. Sobre esta base los Gobiernos Regionales y Locales deben construir sus propios sistemas de gestión pública descentralizada, mucho mejor si avanzan a trabajar en red.

En una perspectiva de construcción de Estado Unitario y Descentralización, la autonomía de Gobiernos Regionales y Locales tiene como punto básico la auto organización para prestar los servicios públicos de su competencia, mucho mejor si lo hacen de manera asociada por los beneficios de la economía de escala. Pero también debe significar la potestad de introducir las reformas institucionales para adecuar las estructuras orgánicas y sistemas administrativos a sus roles, en particular para impulsar buenas prácticas a través de las mancomunidades municipales y regionales. La autonomía administrativa debería reflejarse en la capacidad gubernamental para dotarse de una organización interna eficiente y eficaz, con una cultura organizacional basada en sólidos principios y valores, como base para organizar y prestar servicios públicos a los ciudadanos que no solo ofrezcan una buena cobertura sino calidad.

### **Autonomía económica**

Esta autonomía en su versión más elemental comprende la garantía de los gobiernos regionales y locales a recibir asignaciones económicas por parte del estado Nacional y la facultar de recaudar sus rentas e ingresos propios. Esto es notoriamente insuficiente y esta a la base de por qué una década después de iniciada la descentralización en curso ambos niveles de gobierno son sumamente dependientes del MEF. La lectura de la realidad nos dice claramente que a mayor dependencia económica, menos márgenes de autonomía en todas sus dimensiones.

Esta situación debe revertir a la brevedad poniendo en práctica la opción de descentralización fiscal armonizada por los tres niveles de gobierno, es decir, aquella que traduzca con mayor equilibrio el nuevo “pacto fiscal” nacional, como parte de la profundización de la descentralización. Esta descentralización fiscal debe asignar potestades futuras a los Gobiernos Regionales para crear algunos impuestos con determinados márgenes de juego y reforzar las responsabilidades de gobiernos regionales y locales en cuanto a la recaudación, desincentivando la morosidad y la pereza fiscal. Pero por otro lado, la autonomía económica debe reflejarse en la promoción del desarrollo económico endógeno aprovechando las potencialidades mediante el reforzamiento de la productividad y competitividad con fines de especialización económica, impulsando asociaciones publico privadas, v creando mercados regionales, con una visión territorial macroregional. La promoción descentralizada de las economías locales y rurales, al mismo tiempo que convertirse en bases endógenas para avanzar por los caminos del crecimiento económico y de la inclusión, es base material para las otras autonomías subnacionales.

### **Modelos de gestión y reforma institucional**

La asignación de competencias y transferencia de funciones y recursos, siendo importantes, no resuelve el problema de cuáles deben ser los modelos de gestión más apropiados para que cada nivel de gobiernos cumplan con sus roles. Ciertamente, en el caso de los gobiernos locales el establecimiento de una tipología de municipalidades apropiada a la diversidad existente, será un paso ade-

lante. Pero se requiere mucho más que eso: políticas públicas que orienten la gestión y las reformas institucionales. Se requiere asumir una política pública de Gestión Pública Descentralizada, de resultados para el desarrollo, que armonice sus cuatro sistemas (planeamiento, presupuesto, monitoreo y evaluación), corrigiendo la grave unilateralidad existente en Perú que todo lo hace desde el presupuesto, sin que existan los otros tres, a partir de metas de gasto, y reduciendo hasta casi extinguir las autonomías.

Debe señalarse en primer lugar que en el marco de la heterogeneidad regional y local, no serán posibles modelos únicos de gestión. Lo que sí es posible y necesaria son modalidades apropiadas de gestión, lo que pasa por romper el uniformismo existente hoy. En segundo lugar, se requiere el mayor consenso y consistencia posible en el enfoque de gestión pública descentralizada, como enfoque orientador de las diversas reformas y acciones que deben ser enfatizadas, incluyendo otros enfoques imprescindibles como el territorial y el de interculturalidad, y género e igualdad de oportunidades, y el expreso reconocimiento de los derechos ciudadanos a participar en las decisiones públicas. En tercer lugar, la construcción de modalidades de gestión apropiadas pasa por la reforma de estructuras orgánicas, de los sistemas administrativos, y de la priorización en la formulación de políticas públicas orientadas a resultados inclusivos de los servicios públicos. En cuarto lugar, lo señalado debe acompañarse de estrategias innovadoras de asociatividad como las mancomunidades, pero también de alianzas público privadas para dar curso al impulso de trabajos en red y la necesaria articulación con las acciones de modernización de la gestión pública vía gobierno electrónico.

## 5.6. Objetivos de la reforma descentralista (2012-2016)

Los objetivos principales en el horizonte 2012-2016 son los siguientes:

- Reencuentro con las potencialidades del territorio en la nueva situación global.
- Modernización con la distribución democrática del poder del Estado a gobiernos subnacionales, fortaleciendo los regionales y municipales, reconociendo las atribuciones de comunidades, pueblos y asociatividades, y reencontrando el Estado con el Perú rural
- Gestión pública descentralizada, con descentralización fiscal.
- Sistemas de innovación local y regional, en circuitos de información y conocimiento vinculados a las dinámicas territoriales.
- Objetivos nacionales articulados con el planeamiento plurianual de los ejes descentralizados de desarrollo e integración.

Primero, gestión moderna asentada en la soberanía de la comunidad de ciudadanos, gobierno nacional unitario y autonomías de gobiernos subnacionales.

- Ampliación de sistemas de representación política: partidos regionales y nacionales, y participación ciudadana en sistema nacional.
- Bicameralidad del Congreso, con representación Regional.
- Conducción de la descentralización en un sistema de conducción, articulación y coordinación intergubernamental, con el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) como órgano consultivo de consenso en política de Estado, y la reinstalación del Consejo Nacional de Descentralización (CND), u otra entidad, como órgano de nivel ejecutivo nacional, en el que participen los niveles de gobierno descentralizado, que asuma la rectoría de la política del Estado de la descentralización, y tenga la suficiente independencia y autonomía técnica, administrativa y económica para el ejercicio de sus funciones.
- La vía autonómica de formación de regiones políticas más amplias, desde la sociedad proponiendo sus estatutos de gobierno descentralizado que aprueba por ley el Congreso y se ratifica por Referéndum.
- Mejorar los sistemas de representación en municipios y regiones, evaluando los resultados de los sistemas uninominales.
- La participación de la ciudadanía, mejorando los sistemas existentes.

- El gobierno electrónico universalizando derechos.
- Establecer sistema de monitoreo y evaluación de los procesos fundamentales de la reforma descentralista, incluyendo la gestión pública descentralizada.

Segundo, reencuentro con las potencialidades del territorio en la nueva situación glocal:

- Adaptación al cambio climático global.
- Las plataformas regional glocal de condición logísticas productivas de valor agregado
- La articulación en conglomerados regionales al aprovechamiento de recursos naturales
- Impulso a la asociatividad local y regional de mancomunidades en intervenciones del desarrollo territorial.

Tercero, modernización con la distribución democrática de poder del Estado a gobiernos subnacionales y las sociedades locales:

- Fortalecer municipios y regiones, y promover las mancomunidades.
- Las redes urbano rurales del Perú rural.
- Los nodos de conglomerados de ciudades metropolitanas e intermedias, y el sistema de ciudades.
- Activa presencia de la sociedad.
- Reconocimiento a las atribuciones de comunidades, pueblos indígenas y asociatividades, y reencontrando el Estado con el Perú rural.

Cuarto, gestión pública descentralizada, por resultados para el desarrollo, con descentralización fiscal:

- La Gestión Pública por Resultados para el Desarrollo (GpRD) es definida por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como la “estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país”. Pone en primer lugar los resultados sociales que se desea alcanzar y, en función de estos, define la mejor combinación de insumos, actividades y productos para lograrlos. Este enfoque difiere fundamentalmente del tradicional burocrático, en donde se parte de los insumos, actividades o procesos.
- De esta forma se articulan la planificación y el presupuesto, de manera que el presupuesto expresa los recursos necesarios para conseguir la visión de mediano y largo plazo que el gobierno quiere lograr. La GpRD orienta todo el ciclo de gestión: i) planificación para resultados, ii) presupuesto por resultados, iii) gestión financiera, auditoría y adquisiciones, iv) gestión de programas y proyectos, iv) monitoreo y evaluación. Además, construye información sobre el desempeño (indicadores y evaluaciones) que permite mejorar la efectividad de la política y la rendición de cuentas a la ciudadanía.
- Impulsar progresivamente la Descentralización Fiscal para la co participación tributaria, la superación de las brechas territoriales y la inequidad, con el acceso a fondos de redistribución y compensación.
- La reforma institucional de los gobiernos regionales, impulsando su reestructuración a partir de su propia decisión de autonomía regional (como las experiencias de Arequipa, San Martín, Junín y Cajamarca), adoptándose en forma flexible alternativas de reestructuración que fortalezcan las unidades de planificación estratégica, de ejecución de inversión, de unidades de desconcentración regional administrativa, de cambios en la prestación de servicios de salud y educación, y de participación en las Juntas Interregionales de los Ejes Nacionales de Integración y Desarrollo Descentralizado.
- Incorporar activamente a las municipalidades provinciales y distritales en el proceso de la Descentralización, con una reforma institucional de su modalidad de gobiernos y recursos fiscales,

empezando con establecer la Tipología de Municipalidades (urbanas y rurales) que reconozca su heterogeneidad y afiance su carácter de gobierno local, promoviendo las mancomunidades para proyectos conjuntos, y garantizándose recursos y asistencia técnica, de modo de integrar las gestiones estratégica, operativa y participativa.

- La descentralización de los servicios públicos al ciudadano, especialmente en salud y educación, a partir de las modalidades de atención, la incorporación al proceso de los servicios a los usuarios, y la competencia en la prestación, y la desconcentración administrativa en la gestión.
- La gestión administrativa descentralizada y su articulación sistémica en los tres niveles de gobierno nacional, regional y local, combinando objetivos de planeamiento con indicadores de desempeño evaluables, afianzando el rol rector y de conducción estratégica del gobierno nacional en los sistemas administrativos del Estado, y su real descentralización en la prestación y desempeño de los mismos.
- Fortalecer los presupuestos participativos, relacionándolos con los planes concertados y la ejecución presupuestal.
- Rectificar la tendencia decreciente de participación de los GR y GL en el Presupuesto Público (los GR del 2007 al 2011 disminuyeron su participación del 20 % al 15 %, y los GL del 16 % al 14 %), reformular los programas estratégicos del Presupuesto por Resultados que entran en ejecución desde el 2012 a fin de incluir perspectivas de planeamiento descentralizado y evitar cuellos de botella por efectos de las limitaciones en gasto corriente para efectivizar las metas, así como superar la discrecionalidad central en la Programación de Compromisos Anuales (PCA), que hacen variable la programación presupuestal anual, a fin de poder garantizar más bien la predictibilidad del gasto en los GR y GL.
- Es necesario superar las trabas burocráticas de una organización altamente discrecional centralista en la ejecución real del presupuesto público. Es necesario que existe previsibilidad en el gasto por los gobiernos subnacionales. Entre otras, y desde la perspectiva de una gestión pública por resultados para el desarrollo, son necesarias las siguientes medidas para agilizar la inversión pública descentralizada:

a. Sobre la continuidad de Inversiones financiadas con recursos ordinarios. Con el objeto de garantizar la continuidad de proyectos de inversión pública a cargo de los Gobiernos Regionales, debe autorizarse que incorporen en su presupuesto como saldo de balance, los créditos presupuestales para proyectos de inversión de todos los sectores, de la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios, que no se hubieran devengado al 31 de diciembre del año fiscal.

b. Sobre la transferencia de recursos a Empresas Públicas.

En la Ley de Presupuesto del año 2011 (artículo 16°), se prohíbe la transferencia de recursos a las empresas públicas. Es necesario ampliar las posibilidades de transferencia de Recursos Financieros a Empresas Públicas, tal como se realiza a los Gobiernos Locales e Instituciones del Gobierno Nacional. Esto permitiría asegurar la efectividad en la ejecución de los proyectos, por el grado de especialización y las dificultades logísticas, principalmente para los proyectos de electrificación, agua potable y alcantarillado.

c. Sobre el monto mínimo para PIP Menores

De acuerdo a la realidad de la inversión promedio por proyectos de inversión en los Gobiernos Regionales, se propone que el monto mínimo para la formulación de PIP Menores suba de S/. 1'200,000 a S/. 2'500,000, monto que corresponde a proyectos de poca envergadura en la Región (construcción y equipamiento de aulas, postas de salud, pequeñas irrigaciones).

d. Sobre las verificaciones de viabilidad.

La verificación de la viabilidad que se produce al no haber un adecuado ajuste entre el expediente técnico y el perfil aprobado, debe ser ejecutada y registrada a través de la OPI del Gobierno Regional, con excepción de aquellos proyectos que requieran financiamiento externo.

e. Sobre las certificaciones presupuestales.

Que se permita que las certificaciones presupuestales para la contratación de proyectos, se puedan realizar parcialmente, por los montos comprometidos a ejecutar en el ejercicio presupuestal, con cargo a ser complementado en el o los siguientes periodos.

f. Sobre la adquisición de insumos producidos por el Estado.

Debido a la naturaleza de las adquisiciones del Estado, cuando existan insumos producidos por empresas estatales (por ejemplo petróleo), debe establecerse la posibilidad de adquirirlos sin procesos de licitación pública.

g. Anulación del arbitraje en la etapa de ejecución de contrato de obras.

Se propone la anulación del arbitraje como mecanismo alternativo de solución de controversias en la etapa de ejecución de contrato de obras, por la excesiva onerosidad que implica su aplicación a las instituciones públicas, la falta de garantías de imparcialidad en los árbitros, y la vulneración del principio de autonomía de la voluntad de las partes, excluyendo la posibilidad que la controversia pueda ser resuelta por el órgano jurisdiccional.

h. Núcleos Ejecutores Descentralizados

Se debe autorizar la ejecución de obras con las modalidades de núcleos ejecutores descentralizados, de no más del 10 % de los recursos de inversión y para obras de no más de 150 UIT. Los núcleos ejecutores actuarán en base convenios con las municipalidades y/o gobiernos regionales, de acuerdo a lo establecido en el DU N° 085-2009, modificado por el DU N° 026-2010, debiendo registrarse en la Secretaría de Descentralización de la PCM.

Quinto, sistemas de innovación local y regional, en circuitos de información y conocimiento vinculados a las dinámicas territoriales:

- Los sistemas regionales de innovación
- El sistema urbano regional
- Los circuitos de información
- los circuitos de conocimiento

Sexto, objetivos nacionales articulados con el planeamiento multianual de los ejes descentralizados de desarrollo e integración:

- Proyectos de Inversiones estructurantes por cada ENDDI, articulando esfuerzos conjuntos en las JCI.

### 5.6.1 Diseño Institucional

Los aspectos básicos de este rediseño institucional son los siguientes.

Primero, la vía autonómica para afirmar los niveles de gobierno subnacional del nuevo Estado Unitario Descentralizado. Será forjado a través de una vía autonómica, a partir del impulso de las articulaciones territoriales y el impulso de asociatividad y autonomías de la sociedad y los niveles de gobierno. Sus aspectos son:

- Ejes Nacionales de Integración y Desarrollo Descentralizados, articulando los espacios macroregionales de desarrollo sustentable. El Gobierno nacional, los gobiernos regionales subnacionales y las ciudades intermedias metropolizadas, tendrán competencias compartidas, a partir de la trama nacional del núcleo estratégico de infraestructuras, para promover la articulación de grandes espacios macroregionales de desarrollo territorial, que articulen el espacio nacional transversal y longitudinalmente, con la adecuada zonificación económica ecológica y su planeamiento de desarrollo territorial sustentable.
- Gobiernos Regionales. Se incentivará la formación de regiones políticas, (con autoridades elegidas), más amplias que las departamentales actuales, para que logren disponer de mayores compe-



tencias y recursos, formadas a partir de las propuestas de Estatuto que formulen los integrantes de las propias regiones y sus áreas contiguas, y sean aprobadas por el Congreso Nacional, de acuerdo a lo que se establezca en el Plan Nacional de Descentralización y Regionalización. En las actuales regiones de base departamental, debe garantizarse ingresos propios que les otorguen autonomía de su existencia presupuestal y el ejercicio de sus competencias, estableciendo las atribuciones correspondientes en las competencias compartidas.

- Gobiernos Municipales. Se afirmara su rol de Gobierno Local, de representación de la ciudadanía, con modernos sistemas de gestión, ampliación de las modalidades de participación ciudadana, responsabilidad en las competencias compartidas del desarrollo económico local, y adecuada relación entre el nivel Provincial y el Distrital. Se promoverán beneficios para las Mancomunidades, de varias municipalidades y organizaciones de la sociedad, las que podrán organizarse en torno a proyectos de desarrollo específicos, aportando de sus recursos para la ejecución compartida, el control mutuo y la supervisión.
- Ciudades activas, educadoras, sanas, saludables, seguras. Se recuperara el rol de las ciudades como sujetos activos de la descentralización, en un sistema nacional urbano-regional, que organice una relación territorial adecuada y sus espacios públicos, en su respectiva relación suelo-agua-poblamiento-infraestructuras, entre las ciudades metropolizadas, las ciudades organizadoras de su espacio urbano-rural, y las ciudades de ámbito rural y los centros poblados.
- Comunidades Campesinas y Nativas, en territorios indígenas y áreas comunales. Se reconocerá y promoverá las atribuciones de administración de gobierno local en los asuntos de su competencia y en coordinación con los niveles subnacionales de gobierno.
- Juntas de Coordinación y Desarrollo, Asociaciones Vecinales y otras organizaciones de la sociedad civil. En una nueva relación del Estado con la sociedad civil, se afianzaran las distintas formas de participación ciudadana en los servicios del Estado (salud, educación, seguridad, alimentación,) en los asuntos públicos regionales y locales, y en el presupuesto participativo.

Segundo, potenciar el desarrollo territorial y las inversiones para la integración nacional equitativa. Un nuevo proyecto nacional territorial debe asumir la localización estratégica, las cadenas productivas a partir de recursos naturales a ser transformados, y los ejes interoceánicos, condiciones que articulan grandes espacios macro regionales. Estas articulaciones territoriales en el marco del mercado nacional, deben vincular las cuencas, con el poblamiento y las infraestructuras mayores, afirmando la nación con espacios macroregionales de desarrollo. Son necesarias políticas públicas que promueven el ejercicio de autonomías en tres niveles de estos espacios territoriales, para que desde la sociedad se formen los estatutos de las regiones políticas más amplias, y se corrija la fragmentación. El primer nivel es el de impulsar las juntas interregionales y su articulación de territorios: Sur, Centro sur, Amazonia, Litoral central, Norte. Un segundo nivel es el de las mancomunidades regionales y locales, por cuencas, corredores económicos, cadenas productivas, comunidades alto andinas o amazónicas, o el de patrimonios culturales, Un tercer nivel es el de consolidar las cerca de 20 ciudades intermedias, que lideran sus espacios urbano-rurales en un desarrollo local integrado, privilegiando la provincia como unidad de planeamiento que vincula la región con los niveles distritales y comunales. Y acercando el Estado a la ciudadanía en las áreas rurales.

Tercero, Nuevo Pacto Fiscal Descentralista. Es necesario un Pacto Fiscal entre el Gobierno Nacional y los niveles de gobierno subnacionales (Regionales y municipales), en base a las propuestas de Descentralización Fiscal de co participación tributaria. El Pacto Fiscal debe ir más allá de beneficios por ampliaciones de escala, para ser un pacto de políticas de ingresos y gastos, que afiance la diversificación de los territorios y los niveles de autonomía con recursos propios en los gobiernos subnacionales, con una política de co-participación de los tributos. Son necesarias algunas políticas claves. Ante todo, ampliar los ingresos propios de los gobiernos municipales y regionales, con bonificación en las transferencias según indicadores de desempeño, según metas de desarrollo y gestión pública, y de acuerdo a tipologías por nivel de gobierno. Las regiones, por ejemplo, deben tener dos o tres puntos del IGV como ingresos propios, superado su actual condición de “fantasmas presupuestales”. Además, mejor la distribución del canon al interior de cada región y estudiar formas para constituir un fondo de compensación regional destinándolo a inversión en infraestructura, en ciencia y tecnología,

y en cadenas productivas, en macro regiones y en las regiones sin recursos naturales y mayor pobreza. También, establecer periódicamente (cada 5 años) una matriz de transferencias de ingresos, relacionada al ciclo económico, con momentos de alzas y otros de restricciones, evitando la actual “ecuación de crisis” que es dependiente de incremento de gastos fijos sin sustento permanente de ingresos.

Cuarto, nuevo Mapa de Competencias entre los niveles de Gobierno, a partir del cambio al Estado Unitario y Descentralizado, con principios institucionales de Transparencia, Gestión y Participación. Afirmación en la práctica intergubernativa de los diversos niveles de Gobierno y la relación del Estado puesto al servicio del ciudadano. Es imprescindible se concuerde un nuevo mapa competencial de autonomías, el cual se estructure a partir de afirmar las competencias normativas y exclusivas del gobierno nacional, las competencias compartidas de las regiones, y las competencias locales de las municipalidades. Deben reordenarse aquellas que son exclusivas del respectivo nivel de gobierno, y fijarse las funciones de cada nivel en las competencias que son concurrentes. Este nuevo mapa debe establecerse sobre la base del cambio del actual Estado que lo transforme al servicio del ciudadano (gestión pública descentralizada, carrera pública meritocrática, centro de planeamiento, cambios SNIP, gobierno electrónico, etc.), en camino a superar la concentración presidencialista hipercentralista, el sectorialismo administrativo, el patrimonialismo de la función pública, y el clientelaje de los puestos públicos. Debe ser un nuevo Estado Unitario y Descentralizado cuyos principios institucionales ciudadanos incluyan la Rendición de Cuentas, la ética de la función pública local, la disposición real de recursos entre niveles de gobierno con existencia presupuestal y autonomías, la participación deliberante. Se establecerán niveles estructurados de competencias en sistemas administrativos, sustentados en el desempeño y la supervisión, que relacionen las competencias autonómicas y las compartidas.

Quinto, descentralizar la prestación de servicios públicos (**salud, educación, programas sociales**) **garantizando el financiamiento nacional de los mismos**. La prestación debe darse descentralizada en los establecimientos (escuela pública, centros de salud, núcleos sociales ejecutores), con el nivel administrativo a cargo de los niveles regionales, y el respaldo de los municipios y la sociedad. El gobierno nacional debe garantizar el financiamiento, con criterios de equidad y desempeño, para el acceso universal y con la gratuidad correspondiente. Avanzando con experiencias, cada sector debe ampliarse hacia la universalidad y cambiar hacia una gestión con indicadores de desempeño y tipologías para transferencias.

Sexto, reforma institucional de gobernabilidad en los gobiernos municipales y regionales. Entre ellos diferenciar la función de gobierno de la administrativa; la labor ejecutiva de la normativa-fiscalizadora; facilitar la fiscalización entre autoridades; incorporar plenamente la democracia participativa y usar los instrumentos de gobierno electrónico.

## SEXTA PARTE

### LAS DIMENSIONES Y POLITICAS DE LA DESCENTRALIZACION

#### I

#### LA DIMENSION POLITICA

##### 6.1 Marco Normativo

La Constitución Peruana<sup>8</sup> define la descentralización como una forma de organización democrática del Estado, como una política permanente, de carácter obligatorio y vinculante, y que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. Y agrega que la descentralización es un proceso que se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales. El marco constitucional es desarrollado luego por la Ley de Bases y otras normas.

La descentralización, en su dimensión administrativa, es el proceso por el cual los sectores del gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales, comparten responsabilidades y se complementan en la prestación de servicios públicos, sobre la base de las competencias, funciones y recursos transferidos en el marco del proceso de descentralización, donde el gobierno nacional asume una función rectora y los gobiernos sub nacionales una función ejecutora. El proceso de descentralización comprende varias implicancias<sup>9</sup>:

- Una distribución de competencias entre una administración central y otras administraciones, de forma tal que el poder central pierde peso político y administrativo en beneficio de los poderes regionales y locales.
- Supone el reconocimiento de la pluralidad social, económica y política de todo el país, de forma que cada región o cada municipio tiene peculiaridades socioeconómicas y políticas, que debe reivindicar frente a la uniformidad impuesta por el centralismo político y administrativo.
- Conlleva un mayor control en la gestión de los servicios públicos y mayores posibilidades de corregir los errores que se produzcan, como consecuencia del acercamiento entre el gestor y el ciudadano.
- Por último, la descentralización demanda la modernización de las administraciones regionales y locales, con lo que mejorara la eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos, evitando las debilidades de la administración central.

También debe tenerse presente que la descentralización no es un proceso de “costo cero” para el gobierno nacional, pues tiene costos, pero se espera, en compensación, obtener como resultado, una cierta profundización de la democracia y una mayor eficiencia en la acción del Estado<sup>10</sup>.

8 Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización, artículo 188º.

9 PCM/BID. Plan de Mediano Plazo 2011-2015 del proceso de descentralización con enfoque de gestión descentralizada. Construyendo un Estado descentralizado. Lima, junio 2011, p. 22

10 PCM/BID. Plan de Mediano Plazo 2011-2015 del proceso de descentralización con enfoque de gestión descentralizada. Cons-

Por esas implicancias, la descentralización en el Perú es reconocida como un proceso complejo y multidimensional con objetivos políticos, económicos, sociales, ambientales y administrativos.

Precisamente La LBD en su artículo 4º, precisa como objetivos políticos de la reforma descentralista los que siguen:

- Contribuir a la unidad y eficiencia del Estado, mediante la distribución ordenada de las competencias públicas, y la adecuada relación entre los distintos niveles de gobierno y la administración estatal.
- Fortalecer la representación política y de intermediación hacia los órganos de gobierno nacional, regional y local, constituidos por elección democrática.
- Afirmar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos de cada región y localidad.
- Institucionalización de sólidos gobiernos regionales y locales.

La descentralización como proceso para aproximarse a los otros cuatro tipos de objetivos y a los objetivos políticos en particular y evolucionar hacia el éxito, debe de articularse con otros dos procesos: los relacionados con otros componentes de la reforma del Estado, y especialmente con la modernización del Estado. Recuérdese que descentralización y modernización de la gestión pública no son lo mismo pero teóricamente deben estar estrechamente vinculados. La modernización del Estado se relaciona con el sistema de gestión pública como política transversal que atraviesa todos los poderes del Estado y los gobiernos subnacionales. Por ello, cuando decimos modernización del Estado debe entenderse básicamente como modernización de la gestión pública.

Muy tempranamente en el Perú, respecto al naciente proceso de descentralización, se promulgó en el Perú la Ley de Modernización del Estado<sup>11</sup>, que apuntaba al objetivo de alcanzar un Estado:

- Al servicio de la ciudadanía
- Con canales efectivos de participación ciudadana
- Descentralizado y desconcentrado
- Transparente en su gestión
- Con servidores públicos calificados y adecuadamente remunerados
- Fiscalmente equilibrado

Para orientar la conquista de estos objetivos, el referido marco normativo señaló un listado de acciones prioritarias, criterios de diseño y estructura de la administración pública, evaluación por resultados, y relaciones del Estado con los ciudadanos, realmente avanzados. Se menciona entre estos, la democracia participativa, el control ciudadano, los derechos y obligaciones de los ciudadanos, y las obligaciones de los servidores y funcionarios públicos.

No obstante ello, los conductores de la descentralización no han promovido con la intensidad apropiada las sinergias necesarias entre descentralización y modernización del Estado como procesos complementarios.

En efecto, autoridades y funcionarios han realizado muy escasa vinculación entre los procesos de descentralización y procesos de modernización, lo que debió reflejarse, por ejemplo, en la búsqueda incesante de la profunda reforma de los sistemas administrativos del Estado para adecuarlos a las necesidades de gestión de los gobiernos sub nacionales, considerando que esos dos niveles no son iguales entre sí, ni tampoco similares al Gobierno Nacional. Lamentablemente, los cambios que estos sistemas han experimentado desde el 2002, no siempre han respondido a las diferentes funciones y lógicas de gestión, sectorial y territorial, que tienen los niveles de gobierno<sup>12</sup>.

---

truyendo un Estado descentralizado. Lima, junio 2011, pp.35-36

11 Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado-Ley No 27658, de fecha 29/01/2002

12 USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización: Balance y Agenda a julio 2011. Lima, Setiembre 2011, p.127

## 6.2. Los avances y límites de la descentralización en los objetivos políticos.

Abordamos esta cuestión considerando el esquema de líneas estratégicas priorizadas por la PCM<sup>13</sup>, y otras contribuciones.

### 6.2.1. Síntesis

**Cuadro No 4. Síntesis de avances y límites en los objetivos políticos**

| Objetivos políticos  | Componentes                              | Avances  | Límites   |
|--|--|--|---|
| Unidad y eficiencia del Estado                                 | Distribución de competencias y funciones | Tipología de competencias y funciones exclusivas, compartidas y delegables         | Las compartidas, con delimitaciones imprecisas  |
|  | Relaciones entre niveles de gobierno     | Se están creando a nivel horizontal y vertical                                     | Son débiles y acuerdos aun no son vinculantes. Incentivos escasos. Resistencia a descentralizar en GN.  |
|  | Unidad del Estado                        | Se ha fortalecido gracias a descentralización                                      | Pero no se ha superado centralismo ni sectorialismos  |
| Fortalecimiento de la representación política                  | Gobiernos Regionales                     | Han sido creados y se eligen democráticamente                                      | No existen modelos claros de GR   |
|  | Gobiernos Locales                        | Se ha consolidado en parte, en tres últimas décadas de vida continua               | Muchos gobiernos locales no tienen capacidad de tales   |
|  | Asociatividad                            | Diversas asociaciones creadas entre GR y GR, siendo las últimas las mancomunidades | Una vez más no existen incentivos que las impulsen vigorosamente  |
|  | Revocatoria                              | Ciudadanos han ejercido derecho de revocatoria, 7 veces periodo 1997-2009          | En la práctica solo limitada a los gobiernos locales, sobre todo distritales.   |
|  | Elecciones                               | 3 consecutivas en gobiernos regionales y 9 veces en gobiernos locales              | No obstante ello, la crisis del sistema de partidos se mantiene.  |
|  | Mujeres y representación política        | Mayor protagonismo en gobiernos locales y menor en regionales                      | Múltiples barreras para participación de la mujer   |
| Fortalecimiento de la participación ciudadana (PC)             | PC y descentralización                   | Se reconoce que PC es clave en proceso de descentralización                        | Ausencia de incentivos y sanciones  |
|  | Mecanismos                               | Múltiples a nivel regional y local   | Débiles. Participación solo de minorías. Inicio de desmontaje desde el MEF en PP.   |
|  | Los costos de la PC                      | Parte de costos económicos son asumidos por GR, GL y ONG.                          | La mayor parte de costos no tiene cobertura. Punto serio.   |
| Institucionalización de sólidos gobiernos regionales y locales | Posicionamiento en la agenda nacional    | Gr y GL han logrado que GN sea más permeable a sus propuestas y prioridades        | El centralismo, sin embargo, traba las soluciones efectivas   |
|  | Liderazgo                                | Emergencia de creciente número de líderes democráticos regionales y locales        | Predomina perfiles políticos tradicionales  |
|  | Recursos económicos                      | Hoy las transferencias son mayores que hace cinco años                             | Este incremento se debe al aumento del canon. No existe una ley sobre el FONCOR, ni menos voluntad para una nueva Ley de descentralización fiscal |
|  | Servicios públicos                       | Se ha ampliado la cobertura  | Persisten brechas en el acceso a servicios públicos y falta mejorar su calidad  |
|  | Gasto público                            | Gradual incremento en capacidad de ejecución del gasto público                     | Déficits en la calidad del gasto  |
|  | Alianzas público-privadas                | Promoción incipiente   | Persiste mutuas desconfianzas   |
|  | Percepción ciudadana                     | Lenta mejor valoración   | Aun es amplia la desconfianza por deficiencias en servicios, corrupción y desprestigio de entidades públicas.                                     |

<sup>13</sup> PCM/BID. Plan de Mediano Plazo 2011-2015 del proceso de descentralización con enfoque de gestión descentralizada. Construyendo un Estado descentralizado. Lima, junio 2011, pp. 135-136



Es evidente que el panorama de la realidad de la dimensión política de la descentralización es bastante heterogéneo. Existen progresos, pero muchas cosas por hacer.

#### 6.2.2 Unidad y eficiencia del Estado, en base a la distribución ordenada de competencias y funciones, las relaciones entre niveles de gobierno y entre niveles de administración estatal.

Recordemos que la descentralización implica el desarrollo de un nuevo diseño del poder político y administrativo, al atribuir a entidades territoriales el poder de decisión a través de la autonomía política, el poder de gestionar a través de la autonomía administrativa, y el poder de recaudar y de gastar sus propios recursos, a través de la autonomía fiscal. Y que en este diseño del nuevo Estado descentralizado con diferentes cuotas de poder y roles específicos intervienen cinco actores nacionales: la Presidencia del Consejo de Ministros, ejerciendo la rectoría del proceso; el Congreso de la República, aprobando las normas necesarias; el Tribunal Constitucional, solucionando los conflictos de competencias; la Defensoría del Pueblo, supervisando el proceso; y la Contraloría General de la República, velando por el cumplimiento de normas y el desarrollo de las competencias de los tres niveles de gobierno<sup>14</sup>.

##### a) Distribución de competencias y funciones.

Fue un avance inicial establecer una tipología de competencias exclusivas, compartidas y delegables. Aunque en el momento de asignar competencias compartidas que involucra a los tres niveles de gobierno, no está clara la delimitación de funciones en muchos casos. Por ejemplo, en educación y a nivel local existe superposición de funciones entre lo que dispone la Ley de Educación para las UGEL y lo que señala la Ley Orgánica de Municipalidades. ¿Corresponde a los gobiernos locales un rol de apoyo o de provisión del servicio educativo, o solamente promover un entorno educativo como señala el Proyecto Educativo Nacional?<sup>15</sup>

Otro problema serio ha sido la precipitada y desordenada transferencia a los gobiernos regionales, sin considerar realidades muy heterogéneas, y no pocas veces sin recursos, es decir, ignorando el principio de provisión; en algunos casos lentamente y en otros precipitadamente. El panorama en detalle de esto se aprecia en el Informe sobre la Dimensión Administrativa.

Como consecuencia de ello, estamos lejos de tener un Gobierno Nacional que actúe como auténtico rector, gobiernos regionales que actúen como planificadores de sus competencias y ejecutores de lo que les corresponde y como instancias articuladoras regionales, y gobiernos locales que planifiquen y ejecuten sus competencias y como prestadores de servicios públicos. La promesa del Presidente García del año 2006 de **“gobernar con los alcaldes y presidentes regionales”** quedó en un simple gesto político sin aplicación. El poder político siguen fundamentalmente concentrado en el Poder Ejecutivo.

##### b) Relaciones entre niveles de gobierno y niveles de administración estatal.

Existe una creciente comprensión sobre que la descentralización requiere de adecuadas relaciones intergubernamentales y entre niveles de la administración pública, y que de esto en buena medida depende el éxito de la reforma descentralista. Lo positivo en esta perspectiva ha sido la creación primero del CND, luego los CCR y CCL, paralelamente de las JCI, y más recientemente el CCI y las Comisiones Intergubernamentales (CI), además de las iniciativas de articulación sub nacional como las mancomunidades, tanto municipales como regionales.

Los límites en estos espacios tienen que ver, por un lado, con decisiones de recentralización del proceso, expresado en la arbitraria desactivación del CND, eliminándose así el espacio intergubernamental pensado para la conducción del proceso; errores de diseño, en CR, CCL; asignación de roles imprecisos, como inicialmente en las JCI; por otro lado, con la falta de voluntad política de implementarlos, siendo este el caso emblemático el del CCI; y la debilidad en las coordinaciones de las CI. En cuanto a mancomunidades los incentivos previstos primero para las municipales y más recién-

14 PCM/BID. Plan de Mediano Plazo 2011-2015 del proceso de descentralización con enfoque de gestión descentralizada. Construyendo un Estado descentralizado. Lima, junio 2011, pp.35-36

15 Caycho Figueroa, Maritza. Rol de las Municipalidades en educación: Un necesario primer balance. Bajo la Lupa, Revista de Análisis y Propuestas No 17. Lima, Mayo 2010, pp.18-19

temente para las regionales parecen no ser muy alentadores, pero en todo caso las experiencias en curso, los próximos meses nos darán a conocer sus bondades o y debilidades.

A ello se agrega, como deficiencia global, que por lo general no se previeron los recursos necesarios, y la ausencia de un sistema de articulación de los espacios de diálogo, coordinación y consenso creados entre niveles de gobierno, dentro del proceso de descentralización, para generar procesos acumulativos en la perspectiva de una efectiva redistribución democrática del poder político. Esto en parte es consecuencia de que el diseño inicial de la descentralización no consideró los espacios y mecanismo de articulación y coordinación intergubernamental, así como los necesarios instrumentos de gestión<sup>16</sup>.

Otro aspecto positivo que debe ser destacado es el desarrollo de la asociatividad, representado por la significativa presencia de REMURPE Y AMPE, y el surgimiento el 2007 de la ANGR, todas ellas con objetivos pro descentralización y defensa de las autonomías locales y regionales. Sin embargo durante varios años tuvieron dificultades para coordinar entre ellas, para canalizar mejor la demanda subnacional de atención de puntos específicos, lo que viene siendo revertido los últimos años, para beneficio del proceso, en cuestiones tales como el presupuesto público nacional, la descentralización fiscal, el FONIPREL y la conducción misma de la descentralización

El fortalecimiento de la unidad y la eficiencia del Estado en mayores niveles se convierte en un desafío muy grande si es que desde el Gobierno Nacional no existe la voluntad política y el liderazgo necesarios para descentralizar y si es que desde la administración pública nacional no se descentraliza por resistencia a perder parte del poder o por incompreensión de la naturaleza y alcances de esta reforma, en particular desde el MEF, en el que existe una tecnocracia dedicada a cuidar el modelo económico y proteger los intereses de sus beneficiarios, sin que tengan mandato democrático para ello..

La consecuencia de lo expuesto es que es incipiente la participación articulada y consensuada de los tres niveles de gobierno en la formulación de políticas y metas nacionales, en la implementación de políticas relacionadas con las competencias y funciones compartidas( incluyendo lo relacionado con la regionalización), así como en la reforma de la carrera pública. Y en los casos alentadores como el de la Comisión Multisectorial de Descentralización Fiscal, sus propuestas consensuadas simplemente fueron ignoradas por la anterior PCM.

Un elemento adicional y positivo que se suma a las articulaciones intergubernamentales y que tiene una connotación descentralista y también inclusiva es la voluntad y decisión del Poder Legislativo actual de vincularse con los gobiernos locales, más precisamente *“acercare al pueblo, para analizar y tender a la solución de los problemas que lo afectan, pues el Parlamento representa la voz del pueblo”*. Y en este marco, ha comprometido para muy pronto una comunicación directa y abierta de las autoridades municipales con las diversas áreas del Parlamento, particularmente el área de participación ciudadana, para que canalicen sus demandas y planteen la solución a sus problemas<sup>17</sup>.

#### c) ¿Se ha afectado la unidad del Estado?

A pesar de diversas demandas insatisfechas relacionadas con el respeto de las competencias y la autonomía y la distribución más equitativa del presupuesto público, es destacable que la actuación política de gobiernos regionales y locales se haya dado en el marco de la búsqueda de un Estado unitario y descentralizado. La unidad del Estado se mantiene a pesar de la continuidad del centralismo y del sectorialismo, dos factores que lo hacen vulnerable, situación que debe revertir cuanto antes.

Preservar la unidad del Estado ha sido la regla, con excepción de la actuación marginal del Presidente del Gobierno Regional de Puno en el periodo 2007-2010 que lanzó una confusa propuesta de federalismo los años 2008-2009 cambiando el nombre del departamento de Puno por el de “Región Federal Quechua-Aymara”, decisión que fue cuestionada por separatista y violatoria del Estado de derecho y de la constitución vigente. Esta propuesta no fue respaldada por importantes instituciones de la Región como la Municipalidad Provincial de Puno, Colegio de Abogados y otras, por no representar ni el sentimiento ni la conformidad de la población puneña; así como tampoco tuvo el apoyo de la ANGR<sup>18</sup>

16 USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización: Balance y Agenda a julio 2011. Lima, Setiembre 2011, p.127

17 Declaraciones de Daniel Abugattás, Presidente del Poder Legislativo, en el Encuentro Nacional de Municipalidades Distritales, convocado por el CRP. Lima, 04/11/2011. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/prensa/heraldo.nsf/centro\\_noticias](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/prensa/heraldo.nsf/centro_noticias)

18 “El proyecto federalista del departamento de Puno es inviable”. Así lo declaró Cesar Villanueva, Presidente de la Región San

Ha quedado así demostrado que los temores iniciales que algunos expresaban sobre que la descentralización y creación de gobiernos regionales podría ser el vehículo para la “desmembración” o división del Estado y del país, expresados al inicio del proceso, carecían de fundamento.

### **6.2.3 Fortalecimiento de la representación política y la intermediación hacia el gobierno nacional, gobiernos regionales y locales, elegidos democráticamente.**

#### **a) La creación de los gobiernos regionales y la continuidad de los locales**

La creación de gobiernos regionales como instancias intermedias y su elección democrática por tres veces consecutivas, los años 2002, 2006 y 2010, y la continuidad de los gobiernos locales a lo largo de nueve periodos consecutivos, sin duda, significa un avance democrático, y este avance sería mucho mayor si se culmina con precisar los alcances del rol de intermediación. La elección y funcionamiento de los gobiernos regionales, constituye un factor relevante para la nueva distribución del poder en el Perú. Pues potencialmente pueden actuar como un contrapeso del Gobierno Nacional en la disputa por la distribución de los recursos económicos, pero también en la definición de las orientaciones y las políticas públicas en el país. Las elecciones regionales en el 2002 y el 2006, cambiaron la fisonomía electoral del país, evidenciando la búsqueda de una nueva representación por parte de los ciudadanos del interior. En ese contexto ha surgido un conjunto de movimientos regionales que tienen por principal desafío mostrar capacidad para canalizar los intereses de la población de sus regiones y de construir propuestas que contribuyan a superar la crisis del sistema de partidos<sup>19</sup>. Los resultados de las elecciones del 2010 han reforzado esa fisonomía.

Es innegable que los gobiernos regionales con sus menos de 10 años y los locales con sus tres décadas de elecciones continuas desde 1980, se han consolidado como actores clave del proceso de descentralización y como instancias no solo de expresión sino de representación política de los derechos e intereses de millones de peruanos. Esta característica se relaciona con el hecho de que tanto los gobiernos regionales como los locales están más próximos a la gente y a sus percepciones, que el Gobierno Nacional. Sin embargo, los modelos de GR y GL tienen muchos aspectos por definir, y no obstante las elecciones continuas la crisis del sistema de partidos, incluyendo las organizaciones regionales, no se supera.

#### **b) Los límites en la conformación de los gobiernos regionales y la voluntad de enfrentarlos**

Pero los hechos positivos señalados han venido acompañados de varios problemas. Primero, la conformación de gobiernos regionales en torno a las circunscripciones departamentales, no obstante que estas no son las indicadas para la planificación y gestión del desarrollo regional integral. Segundo, la convocatoria a elecciones con reglas de juego inadecuadas.

La aplicación de estas reglas de juego hizo evidente:

- Problemas en la elección de los Presidentes Regionales y Consejeros Regionales.
- Inexistencia de una verdadera separación de poderes, es decir un sistema de pesos y contrapesos, al interior de los Gobiernos Regionales, pero también en los Gobiernos Locales.
- Déficits de representatividad en los Consejos Regionales y Municipales por el denominado “premio a la mayoría”.

En efecto, la ley de Elecciones Regionales-Ley No 27683 normaba que el Presidente Regional sería elegido por mayoría simple, y que el número de miembros de cada Consejo Regional, para las elecciones del 2002, sería igual al número de provincias y en el caso de El Callao, igual al número de distritos, con un mínimo de siete. Esto, al dejar de lado el factor de población electoral, generó una distorsión en los criterios de una elección orientada a asegurar una representatividad democrática, y provocó también una gran desproporción en la relación entre número de habitantes/por consejero regional, que en Madre de Dios fue de 9,400 electores y en Piura 133,400 electores, hecho a todas luces injustificable. Pero este problema venía acompañado de otro, la vigencia de un distrito electoral regional y no provincial, lo que no aseguraba la presencia de representantes de todas las provincias

---

Martin y Coordinador de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. Lima, 19 de enero 2009,

19 ANGR. Aportes de los gobiernos regionales en el marco del proceso de descentralización (2006-2009), Lima, Enero 2011, pp.45-46

en función de los votos obtenidos, situación que trató de subsanarse con criterios arbitrarios. Estos criterios erróneos fueron aplicados en las elecciones del 2002 y 2006<sup>20</sup>.

Por otro lado, de acuerdo a las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y de Municipalidades, los Presidentes Regionales y los Alcaldes, convocan y presiden los correspondientes Consejos regionales y Locales, lo que sumado a la vigencia del **premio a la mayoría**<sup>21</sup> asegurada una mayoría artificial a los ganadores, al asignarse la mitad más uno de los consejeros y de regidores a la lista que obtenía mayor votación. Esto condicionó que los Consejos Regionales y Consejos Municipales estuviesen subordinados a la voluntad política de los Presidentes y Alcaldes, sin mayor capacidad para fiscalizar y con un rol de representación muy débil. Esto pudo apreciarse en el proceso electoral del 2006, en el que solo cuatro gobiernos regionales fueron elegidos con más del 40% de los votos y los restantes gobiernos regionales fueron elegidos con menos de 30%, sin embargo, todos ellos tuvieron mayorías numéricas en sus consejos regionales, afectándose así la representatividad política regional.

En el caso de los Gobiernos Regionales esta situación se ha superado adecuadamente primero con la llamada **“separación de poderes”**, al retirarse como atribución del Presidente Regional la de convocar y presidir las sesiones del Consejo Regional, normando que el Presidente y representante de este organismo es elegido por mayoría simple entre los integrantes del Consejo Regional, quien no puede ser reelegido<sup>22</sup>. El Presidente y Vicepresidente del Gobierno Regional pueden asistir, con voz, pero sin voto. Esta situación, sin embargo, continúa a nivel municipal, dificultando una composición más plural de los consejos municipales<sup>23</sup>.

Luego, en las elecciones regionales del 2010, se completa los correctivos a las situaciones señaladas al introducirse cuatro reformas importantes mediante Ley No 29470 publicada el 14/12/2009: Presidente y Vicepresidente Regional, y Consejeros Regionales, serán elegidos en listas separadas; los candidatos a Presidente y Vicepresidente serán elegidos por no menos del treinta (30%) de los votos válidos, y si ninguna fórmula alcanzaba este porcentaje se procederá a una segunda vuelta dentro de 30 días calendario, entre los candidatos que alcanzaron las dos más altas votaciones; se establece que cada provincia se constituye en distrito electoral para la elección de los consejeros de toda la región, debiendo el JNE fijar el número de consejeros por provincia de manera proporcional a la población electoral, dentro de un mínimo de siete (7) y un máximo de veinticinco (25); finalmente, con esto se eliminaba el premio a la mayoría<sup>24</sup>, pues los consejeros serán elegidos en base al criterio de mayor votación que alcancen en cada provincia. Adicionalmente, para establecer una proporcionalidad más adecuada entre el número de Consejeros y la población electoral, el JNE 2010 ha incrementado la cantidad de consejeros en 11 regiones<sup>25</sup>.

En aplicación de estas nuevas reglas de juego 10 de los 25 presidentes regionales tuvieron que ser elegidos en segunda vuelta y 16 de los Presidentes Regionales ya no tendrían mayoría en sus respectivos consejos regionales, lo que contrario de lo que algunos pensaban, tendrá implicancias positivas pues obligaría a los Presidentes Regionales a dialogar y concertar con los consejeros. Se espera como consecuencia de estas reformas que los presidentes sean elegidos con una votación más representativa, que ya no gocen de mayorías ficticias en los consejos regionales, que se fortalezca una composición más representativa en los consejos y que estos tengan mayor peso político y cuenten con mayores condiciones para actuar como el centro de la representación política a nivel regional, y para ejercer su rol de fiscalización. Así se fortalecerá la democracia. Pero para esto, se debe dotar a los Consejos Regionales del necesario soporte técnico administrativo.

Sin embargo para los gobiernos locales se mantienen el premio a la mayoría y la falta de distritos electorales múltiples en aquellas circunscripciones que por la magnitud de la población electoral los

- 
- 20 Remy, María Isabel. ¿Son representativos los Gobiernos Regionales?. Revista Argumentos Edición 4º, No 1, marzo 2010, p. 4
- 21 USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización: Balance y Agenda a julio 2011. Lima, Setiembre 2011, p.128
- 22 Ver ley No 29053 de fecha 22/06/2007, que modifica la Ley de Orgánica de Gobiernos Regionales-Ley 27867
- 23 PCM. La descentralización rumbo a su primera década. Informe Anual del 2008 y propuesta de agenda de prioridades 2009. Lima, 12 de junio 2009, p.23
- 24 Hasta el 2006 los presidentes regionales era elegidos por mayoría simple e independientemente de las diferencias con el inmediato contendor electoral (varios puntos o medio punto), de manera automática obtenía la mitad mas uno de los consejeros regionales. Hasta diciembre del 2010, los 25 presidentes regionales tenían mayoría en sus consejos.
- 25 USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización: Balance y Agenda a julio 2011. Lima, Setiembre 2011, p. 129

justifican, como en Lima Metropolitana, y no se ha establecido aun una valla electoral del 30% para elegir a los alcaldes<sup>26</sup>.

c) El entusiasmo por la asociatividad

Es positivo que los Gobiernos Regionales y los representantes de los alcaldes provinciales sean parte de JCI, que se esté promoviendo intensamente la formación de mancomunidades municipales, y que finalmente se haya acordado la Ley de mancomunidades regionales. Pero lo preocupante es que, además de la debilidad institucional que acompaña a estas iniciativas, las mismas no estén aun clara y suficientemente articuladas tras de objetivos de descentralización y de integración territorial que generen sinergias, y que los incentivos establecidos por el MEF no sean realmente muy alentadores.

d) La revocatoria

La revocatoria es el derecho de control que los ciudadanos tienen sobre sus autoridades, y consiste en el procedimiento de los electores para destituir del cargo público a una autoridad determinada antes de que venza el periodo de tiempo para el que fue elegida. Es aplicable tanto a nivel regional y local, pero en términos prácticos se realiza más en el nivel local distrital, por la relativa facilidad de cumplir el principal requisito: solicitud del 25% de los electores del padrón oficial<sup>27</sup>, sin tener que presentar prueba alguna de los motivos que se argumentan para la solicitud. Se aprueba la revocatoria cuando se obtiene el 50% más uno de los votos emitidos, siempre y cuando concurra el 50 % del electorado. Puede haber revocatorias solamente en el segundo y tercer año del periodo de cuatro años.

Entre 1997 y 2009, se han ejercido los derechos ciudadanos en 7 consultas populares realizadas para someter a revocatoria a las autoridades de algunas circunscripciones.

**Cuadro No 5. Autoridades municipales revocadas 1997-2009**

| Año                  | Alcaldes Revocados | Regidores revocados | Total       |
|----------------------|--------------------|---------------------|-------------|
| 1997                 | 42                 | 93                  | 135         |
| 2001                 | 11                 | 27                  | 38          |
| 2004                 | 29                 | 109                 | 138         |
| 2005 (dos consultas) | 11                 | 42                  | 53          |
| 2008                 | 95                 | 444                 | 539         |
| 2009                 | 67                 | 271                 | 338         |
| <b>Total</b>         | <b>255</b>         | <b>986</b>          | <b>1241</b> |

Fuente. Información del JNE y de la ONPE

Entre los motivos más frecuentes que argumentan los promotores de revocatorias de autoridades están el incumplimiento de promesas electorales y la incapacidad para la gestión municipal, la malversación de fondos, el nepotismo en la designación de los cargos públicos, incumplimiento de funciones de fiscalización y negligencia en las labores, abandono de proyectos y obras e incumplimiento de la rendición de cuentas y falta de transparencia en las decisiones y en la ejecución del gasto público, corrupción en agravio del Estado, no residir en la jurisdicción, falta de respuesta a la demanda de servicios sociales para la comunidad, no dialogar o incapacidad de escuchar a sectores de ciudadanos, uso indebido de bienes municipales y otros.<sup>28</sup>

La precisión de estos motivos nos deja importantes aportes para la educación cívica y política, especialmente para el desarrollo de las organizaciones políticas, así como valiosísima referencia para que las autoridades en ejercicio no incurran en el riesgo de ser revocados.

26 Al no existir una valla electoral, los alcaldes pueden ser elegidos con votaciones relativamente bajas. De las 46 municipalidades provinciales ganadas por 15 partidos nacionales el 2010, en 20 casos alcanzaron menos del 25% de votos validos, y en dos de estas 20 obtuvieron menos de 16%, Pataz y Mariscal Cáceres.

27 En circunscripciones con gran población el requisito es acreditar el respaldo de hasta 400,000 electores.

28 Reporte de Infogob del JNE de fecha 20/07/2009. [http://portal.jne.gob.pe/pregfrecuentes/pagweb/5\\_6.pdf](http://portal.jne.gob.pe/pregfrecuentes/pagweb/5_6.pdf)



Los problemas con el ejercicio del derecho de revocatoria son dos: relativa facilidad de promoverla en distritos pequeños, con toda la inestabilidad en la gestión pública que ello significa, y sus pocas veces utilización insensata por los opositores políticos de las autoridades. No debe perderse de vista que la revocatoria es un derecho de los ciudadanos, no de los partidos políticos, y que, por lo tanto, debe prevenirse evitarse su desnaturalización. Pero estos problemas no justifican cercenar ese derecho. Más bien corresponde al Estado, los partidos y la sociedad civil, promover el ejercicio responsable del mismo, a partir de los aprendizajes que nos va dejando la experiencia acumulada por siete experiencias de revocatoria en el Perú.

#### **e) Los resultados de las elecciones**

En las elecciones del 2006 y 2010<sup>29</sup>, el principal triunfo correspondió aproximadamente en el 70% de los gobiernos regionales y el 60 % de los gobiernos locales a los movimientos regionales (incluyendo sus expresiones locales), y a los partidos nacionales el resto. Sin duda este es un reflejo de la crisis que vive el sistema de partidos peruano desde fines de la década de 1980. Los movimientos regionales son considerados como actores clave para la renovación de la política nuestro país, pero siempre y cuando tengan la capacidad de superar los problemas de estructura e indefinición programática que comparten con los partidos políticos nacionales, de lo contrario serán parte de lo mismo; y que puedan postular directamente representantes al Poder Legislativo, posibilidad que es negada por los Partidos Nacionales.

Como actores políticos los movimientos regionales no están exceptuados de fuertes críticas, destacando entre estas, según los participantes en un Foro Virtual sobre el tema, el hecho de que no han logrado revertir las debilidades características de los partidos nacionales, particularmente las actitudes caudillistas de la mayoría de los líderes regionales, la improvisación para construir sus plataforma electorales, su militancia previa en numerosas organizaciones, así como la aparente la búsqueda del poder para lograr beneficios personales. Se señala también que los movimientos regionales carecen de una visión de país y que no cuentan con programa ni idearios, y que tienden a no tomar en cuenta los planes concertados y los presupuestos participativos, lo que conducirá a un seguro divorcio con los intereses de la población. Finalmente carecen de vida orgánica y se reactivan solo con fines electorales. Este sería el perfil de la mayoría de movimientos regionales.<sup>30</sup>

Sin embargo, existen otras aproximaciones más alentadoras con relación a los movimientos regionales, y tienen que ver con algunas de las características de los 200 candidatos más exitosos en las últimas elecciones (50 candidaturas para presidencia regional y 50 candidaturas para las municipalidades de capitales de departamento, en dos campañas, 2006 y 2010). El 90% de estos 200 líderes acreditan haber cursado estudios superiores, lentamente se está incrementando el número de candidatas exitosas, postulan cada vez menos por partidos nacionales, los más conocidos por su experiencia profesional y trayectoria política reciben mayor respaldo electoral, y tienden a organizarse políticamente a nivel regional<sup>31</sup>. Es decir no todo sería improvisación.

#### **f) Mujeres y representación política.**

Un punto crítico es la baja participación de las mujeres como candidatas a los cargos representativos a nivel sub nacional.

29 En esta consulta popular se eligieron 25 presidentes regionales, 25 vicepresidentes regionales, 195 alcaldes provinciales, 1605 alcaldes distritales, 1701 regidores provinciales, y 8487 regidores distritales.

30 GPC. Partidos regionales, renovación o fragmentación del sistema político. Red Nacional de Promotores de la Participación Ciudadana. Segundo Foro, moderado por Javier Torres Seoane. Lima diciembre 2008, pp.24-25.

31 Muñoz, Paula, García, Andrea. Balance de las elecciones regionales 2010: Tendencias, particularidades y perfil de los candidatos más exitosos. Perú debate. El nuevo poder en las regiones. Análisis de las elecciones regionales 2010. Departamento de Ciencias Sociales-PUCP, Lima, febrero 2011, pp. 8-16

**Cuadro No 6. Candidatos y candidatas inscritas según sexo y cargo Elecciones Regionales y Municipales 2002-2010**

| Cargo                    | 2002 (%) |       | 2006 (%) |       | 2010 (%) |       |
|--------------------------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|
|                          | Hombre   | Mujer | Hombre   | Mujer | Hombre   | Mujer |
| Presidencia Regional     | 94.0     | 6.0   | 91.7     | 8.3   | 96.2     | 3.8   |
| Vicepresidencia Regional | 84.7     | 15.3  | 86.2     | 13.8  | 81.9     | 18.1  |
| Consejería Regional      | 62.3     | 37.7  | 60.7     | 39.3  | 61.2     | 38.8  |
| Alcaldía Provincial      | 93.3     | 6.7   | 92.3     | 7.7   | 93.7     | 6.3   |
| Regiduría Provincial     | 61.3     | 38.7  | 59.1     | 40.9  | 57.9     | 42.1  |
| Alcaldía Distrital       | 93.8     | 6.2   | 94.3     | 5.7   | 93.3     | 6.7   |
| Regiduría Distrital      | 59.0     | 41.0  | 57.5     | 42.5  | 56.8     | 43.2  |

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones

Nótese la abrumadora diferencia entre el número de candidatos varones a los seis tipos de cargos públicos en comparación a las candidatas, en las tres últimas elecciones.

Esta diferencia refleja en términos globales que las mujeres son elegidas en una proporción menor a un tercio en relación con los varones elegidos.

**Cuadro No 7. Candidatos y candidatas electas según sexo y cargo Elecciones Regionales y Municipales 2002-2010**

| Cargo                    | 2002   |       | 2006   |       | 2010   |       |
|--------------------------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|
|                          | Hombre | Mujer | Hombre | Mujer | Hombre | Mujer |
| Presidencia Regional     | 22     | 3     | 25     | 0     | 25     | 0     |
| Vicepresidencia Regional | 22     | 3     | 22     | 3     | 22     | 2     |
| Consejería Regional      | 177    | 51    | 165    | 63    | 184    | 72    |
| Alcaldía Provincial      | 189    | 5     | 191    | 4     | 186    | 9     |
| Regiduría Provincial     | 1302   | 398   | 1287   | 430   | 1295   | 406   |
| Alcaldía Distrital       | 1575   | 47    | 1569   | 46    | 1545   | 60    |
| Regiduría Distrital      | 6256   | 2292  | 6114   | 2417  | 6110   | 2377  |
| Total                    | 9543   | 2799  | 9373   | 2963  | 9367   | 2926  |

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones

Esta baja representación política a cargo de mujeres, debe ser analizada en un panorama más amplio y complejo. En efecto, es evidente que las mujeres en el Perú tienen enormes barreras para acceder a los cargos públicos, debido en parte a que los partidos políticos nacionales y movimientos regionales no son democráticos, y debido también a que las diversas desigualdades interactúan, articulan y se acentúan entre sí, con lo que se incrementan los factores de vulnerabilidad y discriminación contra las mujeres. A ello se suma, que no se cumplen las cuotas electorales de género, jóvenes y comunidades nativas. Es notoria la resistencia de los partidos conducidos por hombres para que se aplique el criterio de la alternancia en la definición de las listas de los candidatos. Las cuotas electorales son un buen mecanismo, pero enfrentan grandes obstáculos en contextos de partidos antidemocráticos. Por ello, cada vez se hace más urgente la lucha por la verdadera equidad política, la que implica no solamente la participación a través de elegir y ser elegido, sino la igualdad de condiciones en los cargos de elección, es decir, en la representación<sup>32</sup>.

Cerramos estas notas señalando otra limitación del ejercicio de la representación política a nivel regional y local como parte de la descentralización, condicionada por hecho de que no se han realizado

32 MIMDES. Resultados de las Elecciones Regionales y Municipales 2010. Cumplimiento de las Cuotas Electorales. Lima, 2011, pp. 116-119

los cambios necesarios en la estructura y funciones del Poder Ejecutivo y en este marco tampoco los ajustes en las funciones de la Presidencia de la República, ni las reformas en el Congreso Nacional, que defina la futura representación regional en este Poder del Estado<sup>33</sup>.

#### **6.4 Fortalecimiento de la participación ciudadana en los asuntos de la gestión pública regional y local.**

a) El marco general de la participación ciudadana en el Perú.

Es notorio que la Constitución del Perú define un conjunto de elementos del régimen de participación de los ciudadanos en las decisiones y la gestión del Estado. Entre estos se tienen distintas formas y mecanismos, que van desde los derechos de participación en el marco de la democracia representativa, mecanismos de participación directa (referéndum, revocatoria y remoción de autoridades), de participación en la gestión pública a través de la concertación con la ciudadanía (consejos de coordinación, planes de desarrollo y presupuesto participativo), hasta el control y proposición (derecho de acceso a la información pública, rendición de cuentas, vigilancia social e iniciativa legislativa)<sup>34</sup>.

b) La participación y descentralización.

La vinculación de estos mecanismos de participación con la descentralización se manifestó desde el inicio, con la reforma constitucional-Ley 27680 que estableció el Consejo de Coordinación Regional, vinculación desarrollada luego por la LBD, cuyo artículo 17.1 dispone que los gobiernos regionales y locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública; y que para ese efecto deberán garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la información pública, así como la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas.

El rol que cumple la ciudadanía en un proceso de descentralización es fundamental, dada su condición de elegir y fiscalizar a las autoridades de gobierno, en el marco de un Estado democrático y descentralizado. Una expresión de la importancia que se otorga a la participación ciudadana en la gestión pública descentralizada, es el hecho de que la estructura orgánica de los Gobiernos Regionales y Locales incorpora espacios de coordinación denominados CCR y CCL respectivamente.

c) Los límites y la amenaza de un desmontaje

Sin embargo, los diversos mecanismos evidencian límites y la participación ha disminuido su capacidad de generar entusiasmo ciudadano para involucrarse. Así tenemos lo siguiente<sup>35</sup>:

- Los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y en menor medida los Consejos de Coordinación Local (CCL), están atrapados en su doble rol de instancia de coordinación entre autoridades y su condición de espacio de concertación con la sociedad civil. Las diferentes visiones sobre su rol y funciones entre autoridades y funcionarios, pero también en la sociedad civil, conspiran contra ellos. A ello se suma la normatividad homogeneizadora, que desconoce la enorme heterogeneidad de realidades en nuestro país, y la poca atención que le brindan la mayoría de autoridades, así como la carencia de mandatos claros de la mayoría de representantes sociales, y la falta de recursos.
- El Presupuesto Participativo (PP) es definitivamente el mecanismo más exitoso y masivo, con una dinámica de proceso y un enfoque pro pobre, lo que abra la perspectiva de que pueda mejorar en el tiempo en la medida que sus problemas sean enfrentados de manera eficaz. En efecto, el PP se ve afectado por varios problemas: su carácter no vinculante, falta de claridad en las reglas de juego, descoordinación entre niveles de gobierno, equipos técnicos a con predominio de funcionarios, comités de vigilancia con poca incidencia debido a imprecisión de sus funciones y procedimientos claros, escases de recursos en muchas circunscripciones.

33 USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización: Balance y Agenda a julio 2011. Lima, Setiembre 2011, p.127

34 ANGR. Aportes de los gobiernos regionales en el marco del proceso de descentralización (2006-2009), Lima, Enero 2011, p.45

35 GPC. Agenda para el Nuevo Gobierno. Profundizar la reforma descentralista, Lima julio 2011, p.17

Debe señalarse también la importancia de la iniciativa de crear otros espacios de participación y concertación como los Consejos de Educación y Salud, de Competitividad, etc.

Las potencialidades de la participación ciudadana en la gestión pública corren el riesgo de diluirse por efecto de los errores en los que se ha incurrido y se puede seguir incurriendo, pero sobre todo como consecuencia de estrategias centralistas y antidemocráticas de desmontaje de los procesos participativos. Esta estrategia para el caso del PP, se viene implementando los últimos cuatro años y por lo menos ha tenido los pasos siguientes: disponer que la etapa de compromisos dependa del equipo técnico, al establecer a exigencia que los proyectos que entran a priorización deban tener código, sino viabilidad SNIP (Reglamento de la Ley Modificatoria de la Ley Marco del PP); restringir el rol de la sociedad civil a la simple definición de prioridades, privándola de la iniciativa de proponer proyectos, al establecer que es el presidente regional o el alcalde quien selecciona aquellos proyectos (en la cartera con viabilidad SNIP) que en su opinión se adecuan a las prioridades establecidas por los agentes participantes (Instructivo 2009; descartar a los agentes participantes de la capacidad de establecer prioridades, disponiendo que estas las determine el gobierno central para el presupuesto por resultados), limitándolos a pronunciarse sobre cuáles priorizan de la lista nacional de resultados (Instructivo 2010)<sup>36</sup>.

Otros límites que deben ser enfrentados son las dificultades para priorizar inversiones en desarrollo de capacidades, la no articulación de los diversos procesos participativos en sistemas locales y regionales, la ausencia o débil monitoreo y evaluación de los efectos o impactos de la participación ciudadana en la gestión pública, la ausencia de incentivos y sanciones para las autoridades como parte de la política de Estado promocional que el Estado debe realizar respecto a los derechos de participación, la debilidad de los mecanismos de transparencia.

Conviene no perder de vista que en alguna medida los límites que se aprecian en los mecanismos y procesos de participación ciudadana en la gestión pública tienen que ver con la difícil relación existente entre las instituciones de democracia representativa deficitaria (inexistencia de partidos políticos, debilidad institucional y fragmentación de las organizaciones sociales) y los espacios de participación con no pocos problemas de diseño institucional, lo que hace particularmente difícil construir relaciones de complementariedad entre democracia representativa y los mecanismos de participación.<sup>37</sup>

d) Un vacío preocupante. Los costos de la participación.

Los límites de la participación también se asocian con las implicancias negativas de una cuestión crucial que no ha sido tratada con la profundidad del caso a nivel normativo ni con las políticas públicas necesarias; nos referimos a los llamados costos de la participación. En efecto, cada vez se reconoce que la participación no tiene “costo cero”, sino que se vincula con por lo menos tres tipos de costos<sup>38</sup>:

**Cuadro No 8. Los Costos de la Participación**

| Costos     | Tipos            | Implicancias   |
|------------|------------------|--|
| Económicos | Personales       | Gastos personales en alimentación, transporte y en logística (documentos, comunicaciones)  |
|            | Organizacionales | Una minoría de organizaciones asume parte de los costos de sus representantes  |
|            | Institucionales  | Municipalidades y ONG asumen parcialmente los costos para promover la participación, pero dentro de sus objetivos y presupuestos, sobre todo en alimentación, transporte y materiales. |

36 GPC. Agenda para el Nuevo Gobierno. Profundizar la reforma descentralista, Lima julio 2011, p.3. Para profundizar este análisis ver. GPC, Participación ciudadana y gobiernos descentralizados. Cuadernos Descentralistas 28, María Isabel Remy S., Lima, Mayo del 2011.

37 ANGR. Aportes de los gobiernos regionales en el marco del proceso de descentralización (2006-2009), Lima, Enero 2011, p.45

38 Arroyo, Juan, Irigoyen, Marina. Beneficios y Costos de la democracia Participativa. CARE Perú. Lima, 2008, pp. 257-263

|   |  |   |
|---|--|---|
| Familiares                              | Integrantes de la familia                    | Redistribución de responsabilidades con otros miembros de la familia, por participación en eventos o asunción de cargos dirigenciales. Las implicancias son diferentes si es el varón o la mujer quien participa. |
|   | Autoridades                                  | Por sus actividades están frecuentemente fuera del hogar. La situación es más crítica en el caso de regidores provinciales que proceden de distritos rurales alejados.  |
| Por factores relacionados con el tiempo | Según el número de reuniones                 | A mayor número de reuniones, mayores son los costos de oportunidad consiguientes.   |
|   | Según la duración de las reuniones           | A mayor duración, mayores costos participativos, particularmente en actividades de capacitación.  |
|   | Según los compromisos asumidos en la reunión | Con frecuencia las reuniones terminan asignando responsabilidades a determinados actores, que deben asumir costos adicionales.  |
|   | Diversidad y cantidad de espacios            | A mayor diversidad y cantidad de espacios y menor cantidad de representantes sociales, quienes participan asumirán mayores costos.  |

Fuente: Arroyo, Juan, Irigoyen, Marina. **Beneficios y Costos de la democracia Participativa**. CARE Perú. Lima, 2008, pp. 257-263. Elaboración nuestra.

Encontrar un esquema de solución integral al problema de los costos no es cosa fácil, pero el problema debe comenzar a enfrentarse colocándolo en la agenda de las reflexiones, debates y de impulso de acciones de carácter gradual. Al respecto una interrogante inicial resulta pertinente. Si la participación ciudadana en la gestión descentralizada es una política pública, ¿deben o no existir reglas claras sobre los costos de la participación, debe o no el Estado cofinanciar de manera más segura parte de estos costos?

No obstante las luces y sombras en torno a la participación ciudadana en la gestión pública, el balance sin duda es positivo, como lo señalan diversos estudios, pero debe atenderse una agenda de puntos sensibles para fortalecerla. Ese balance se refleja en parte en la conclusión que sobre el particular suscribió la PCM hace dos años: ***“la rica experiencia participativa de la descentralización expresa, sin duda mejor que las palabras, la realidad de una burbujeante y activa cultura de diálogo y concertación social que constituye la verdadera promesa del proceso de descentralización”***<sup>39</sup>. Una cobertura amplia y creciente calidad de la participación contribuirá, sin lugar a dudas, a la legitimidad y la gobernabilidad democrática en nuestro país.

## 6.5 Institucionalización de sólidos gobiernos regionales y locales

La institucionalización de sólidos gobiernos regionales será consecuencia de muchos factores arriba mencionados, entre ellos una descentralización profunda, seriamente vinculada con otros componentes de la reforma del Estado y la modernización del mismo, así como de las articulaciones intergubernamentales y la afirmación del Estado unitario y descentralizado. Será resultado también del fortalecimiento de dos cuestiones clave, de la representación política y de la participación ciudadana a nivel sub nacional, en particular de la capacidad de hacer funcionar los gobiernos regionales sobre la base de pesos y contrapesos, respetando mutuamente los roles propios de las presidencias y de los consejos regionales. Pero, además, depende de diversos factores específicos, algunos de los cuales mencionamos a continuación.

### a) Posicionamiento en la estructura del Estado

Ambos niveles de gobierno son considerados como parte de la estructura unitaria y descentralizada del Estado, pero más legitimados están los gobiernos locales, no solo por su más larga trayectoria,

39 PCM. La descentralización rumbo a su primera década. Informe Anual del 2008 y propuesta de agenda de prioridades 2009. Lima, 12 de junio 2009 XX



sino por su mayor cercanía a los ciudadanos. Los gobiernos regionales y locales padecen los efectos del centralismo y sectorialismo, que se mantiene fuertes y traban una gestión sub nacional más eficiente y eficaz. Y en el caso de los gobiernos regionales sigue pesando mucho el aparato institucional heredado de las CTARs, cuya transformación es una condición indispensable para pasar a una gestión pública descentralizada seria. En este sentido, efectivas reformas institucionales de los gobiernos regionales y locales contribuirán a su mejor posicionamiento en la estructura del Estado.

#### b) Liderazgo democrático

La descentralización está contribuyendo a que se afirmen liderazgos regionales y locales democráticos, perspectiva facilitada por la incorporación de principios, espacios y herramientas de participación ciudadana. Sin embargo, son aun fuertes los perfiles políticos tradicionales en un sector de autoridades. A mayores liderazgos democráticos de los gobiernos sub nacionales, corresponderá una mejor valoración de lo que proponen y mejor condiciones para que hagan lo que les corresponde.

#### c) Recursos económicos

Sin lugar a dudas, hoy los recursos son varias veces mayores que los que tenían los gobiernos regionales y locales hace apenas cinco años, lo que está a la base de las posibilidades de un mejor desempeño. Pero estos mayores recursos proceden fundamentalmente del canon por aprovechamiento de los recursos naturales, de modo que si por efectos de las crisis económicas internacionales se reduce severamente el canon, se enfrentará una grave situación en el futuro. Está pendiente de aprobación una ley de descentralización fiscal coherente con la evolución del proceso de descentralización.

#### d) Servicios públicos e infraestructura

Gracias a los mayores recursos para la inversión, mayor parte de gobiernos regionales y locales están mejorando la prestación de servicios públicos básicos y ampliando la infraestructura. Pero en muchas circunscripciones, particularmente en zonas andinas y de la Amazonía, con baja densidad estatal, las brechas de acceso a los servicios siguen siendo altas.

#### e) Gasto público

De manera gradual, gracias a la simplificación del SNIP y al desarrollo de capacidades, ha mejorado la capacidad ejecutora del gasto público, por gobiernos regionales y locales. Pero es poca aun la atención que se le presta a la necesidad de mejorar la calidad del gasto público.

#### f) Alianzas público-privadas

Estas apuestas estratégicas en torno a objetivos compartidos se vienen promoviendo pero aún son incipientes. Persisten desconfianzas mutuas entre autoridades públicas y los representantes privados. En la medida que se produzcan más experiencias positivas, se convertirán en una de las fuerzas motrices del desarrollo descentralizado.

#### g) Percepción ciudadana

De modo gradual viene mejorando lentamente gracias a las inversiones en obras y cierta mejora en algunos servicios. Pero como lo reflejan las encuestas es bajo el grado de credibilidad en los gobiernos regionales y locales, por sus propias debilidades y errores, pero en general por el desprestigio de las entidades públicas debido a sus deficiencias, corrupción y desprestigio por factores políticos.

## 6.6. Conclusiones

### 6.6.1. Descentralización y unidad y eficiencia del Estado

La descentralización en curso viene contribuyendo a fortalecer la unidad y la eficiencia del Estado, no obstante las deficiencias en la asignación de competencias, asimetrías en la distribución de los recursos, y el carácter incipiente de las articulaciones intergubernamentales.

### 6.6.2. Fortalecimiento de la representación política sub nacional

Con la creación de los gobiernos regionales y continuidad de los locales se viene contribuyendo a fortalecer la representación política y de intermediación de esta hacia los órganos de gobierno

nacional, regional y local, constituidos por elección democrática. La última década la agenda sub nacional está siendo integrada a la agenda política y social nacional.

### 6.6.3. Participación ciudadana en la gestión pública

La descentralización ha abierto mecanismos y procesos de participación ciudadana en la gestión pública, promoviendo no solo un mayor acercamiento entre los ciudadanos y el estado a nivel regional y local, sino una gestión pública más conectada con las demandas y necesidades sociales. El Estado a nivel sub nacional es más sensible a problemas y demandas sociales.

A los casi diez años de vigencia de los gobiernos regionales y más de tres décadas de continuidad de los gobiernos locales, estos gobiernos sub nacionales no se encuentran aún en una etapa de solidez institucional, por factores diversos.

### 6.6.4. Lecciones aprendidas

a. La descentralización no puede correr sola, debe articularse con otros procesos

Una contribución más vigorosa de la descentralización a la unidad y mayor eficiencia del Estado, requiere de su estrecha interrelación con los procesos de reforma y modernización del Estado.

b. El fortalecimiento de la representación política sub nacional será mayor si se articula con otras reformas

El fortalecimiento y mejoras en la calidad de la representación política no solo requiere de liderazgos innovadores, sino de la necesaria complementariedad con las reformas políticas en el Poder Ejecutivo y Legislativo, y la reforma del sistema de partidos.

c. A más homogeneización de los mecanismos de participación ciudadana, menos amplitud y calidad participativas

La homogeneización de los mecanismos y procesos de participación ciudadana, por ser una medida centralista que hace abstracción de la gran heterogeneidad de realidades en el país, incide negativamente en la amplitud y calidad de la participación ciudadana en la gestión pública.

d. La conquista de gobiernos regionales y locales sólidos, requiere de marcos normativos e institucionales adecuados, y de voluntad y liderazgos firmes

La institucionalización de sólidos gobiernos regionales y locales, requiere de marcos normativos e institucionales, y la más profunda capacidad innovadora y de iniciativa de los gobiernos subnacionales. Esa capacidad innovadora debe reflejarse en las reformas institucionales de los gobiernos regionales y locales.

## 6.7. Las propuestas

### 6.7.1. Afirmar la transferencia y recursos, para consolidar la eficiencia y unidad del Estado

La transferencia de competencias y funciones con los consiguientes recursos, debe ser el vehículo principal para avanzar y consolidar la construcción del modelo de Estado unitario y descentralizado que el Perú requiere, buscando que el Gobierno Nacional ejerza roles de rectoría a través de prácticas democráticas, gobiernos regionales articuladores y ejecutores en territorios más amplios que los departamentales y gobiernos locales que lideren los procesos de desarrollo local.

### 6.7.2 Articular la gestión de los diversos componentes de los objetivos políticos con otros componentes de la descentralización y de la reforma del Estado.

La conducción del proceso de descentralización debe gestionar los diversos componentes de la dimensión política de manera articulada y complementaria con los componentes de las otras dimensiones de la reforma descentralista.

### 6.7.3 Avanzar la agenda específica sobre los objetivos políticos de la descentralización

En el marco de tales orientaciones es necesario establecer una agenda específica para avanzar hacia los objetivos políticos de la descentralización, con la finalidad de:

1. Articular la descentralización, con la reforma y modernización del Estado, para construir bases más sólidas de unidad y eficiencia del Estado, en base a la articulación intergubernamental, asignación de competencias y funciones, y gestión más eficiente, eficaz y transparente de las mismas.
2. Fortalecer la representatividad política en los gobiernos regionales y locales, reformando la legislación sobre partidos políticos y movimientos regionales; estableciendo la separación de poderes en determinadas municipalidades; eliminando el premio a la mayoría y estableciendo distritos electorales múltiples en las municipalidades que lo requieran, para la elección de regidores; fijando la valla electoral en determinadas circunscripciones municipales; y aprobando la alternancia de género en la composición de las listas de consejeros y regidores y el impulso de la equidad política en el acceso a los cargos elegibles.
3. Establecer una política nacional respecto a la participación ciudadana en la gestión pública sub nacional, para orientar la solución a la problemática específica que se viene acumulando en este componente.
4. Al respecto es recomendable identificar, evaluar y considerar como acciones orientadas a mejorar la participación ciudadana las siguientes: introducir ajustes normativos, afirmar la naturaleza vinculante de las decisiones participativas, apoyar el fortalecimiento de las organizaciones sociales, desarrollar capacidades para una ciudadanía activa, sensibilizar la voluntad política de las autoridades, facilitar la participación de “núcleos ejecutores” para pequeñas obras comunales, fomentar estrategias de comunicación a través de los medios, fomentar espacios para el intercambio de experiencias y apropiación de aprendizajes, monitorear y evaluar periódicamente la participación ciudadana en la gestión pública<sup>40</sup>.
5. Consolidar el posicionamiento de los gobiernos regionales y locales en la estructura y funcionamiento del Estado, a través de la participación de ellos en la instancia de conducción del proceso de descentralización, y de las múltiples instancias de articulación y complementariedad intergubernamental, concertando políticas públicas y metas, así como esquemas más equitativos de asignación de los recursos económicos.
6. Profundizar la descentralización para fortalecer la legitimidad de la democracia. Recordemos que el Latinobarómetro del 2010, nos indica que sólo el 28% de los peruanos estaba satisfecho con la democracia, que en cuanto a grado de confianza el Perú ocupaba el último lugar en la Región, que solo el 13% de peruanos tenía confianza en los partidos políticos, y algo muy serio que solo el 25% confían en el gobernó, comparado con más del 50% en Brasil y Chile. Semejante desconfianza es un peligro para la democracia, pues si no hay confianza en esta, habrá poca voluntad para defenderla y más disposición para apoyar a autoritarios. Uno de los factores de desconfianza pública en el Perú es que por lo general los gobiernos han incumplido sus promesas electorales. Si el Gobierno Nacional 2011-2016, establece la diferencia y comienza a cumplir los compromisos con la descentralización y regionalización, y todo lo que ella supone, no solo ampliara su base política y social de apoyo, sino ganará en legitimidad democrática.<sup>41</sup>

40 Díaz Palacios, Julio. Síntesis de las respuestas de representantes sociales al “Cuestionario sobre la Descentralización” aplicado en el marco de la presente Consultoría. Pregunta No 12. Lima, 31/10/2011

41 Levitsky, Steven. Humala y la Legitimidad de la Democracia. Lima, 26/10/2011. <http://www.forosperu.net/showthread.php?t=242657>

## 6.2 LA DIMENSION ADMINISTRATIVA

### 6.2.1 Introducción

Otro aspecto importante del proceso descentralista es la transferencia de competencias y funciones hacia los gobiernos sub nacionales. En la práctica este se materializó en transferencia de proyectos administrados por el INADE, de los programas sociales a las municipalidades y la transferencia de las funciones sectoriales a los gobiernos regionales.

La Ley de Bases de la Descentralización (LBD) estableció la modalidad y el cronograma del proceso de transferencias, también precisó las competencias y funciones por niveles de gobierno, tanto las exclusivas como las compartidas, y las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales precisaron aún más estas funciones respectivamente.

Desde el 2003 a julio del 2011, con avances y retrocesos, se han transferido las 185 funciones a los 25 Gobiernos Regionales (Incluye Región Lima y Región Callao), con la excepción del Régimen Especial de Lima Metropolitana.

Un balance de este proceso al 2009, elaborado por la Comisión de Descentralización del Congreso durante la gestión de Yehude Simón en la PCM, definió este proceso como predominantemente administrativo y que no acercaba a los objetivos iniciales de transformaciones la descentralización. Es más, la constatación de los actuales Gobiernos Regionales que ya vienen asumiendo estas funciones es que estas no han significado un verdadero empoderamiento respecto al Gobierno Nacional y que muchas de las funciones transferidas no pueden ejecutarse por falta de recursos técnicos y económicos.

El presente informe presenta la situación de este proceso, que comprende una breve revisión normativa de las competencias por niveles de gobierno, los avances del plan de transferencias pero también los estancamientos o regresiones, los problemas, límites o nudos críticos, y las lecciones aprendidas. Todo ello se complementa con algunas propuestas de alternativas de acción necesarias.

### 6.2.2. El Marco Normativo

#### 1. ¿Qué transferir, por qué transferir, y cómo transferir?

La Ley N°27783 de Bases de la Descentralización define tres tipos de competencias, las exclusivas, las compartidas y la delegables. Establece 12 competencias exclusivas para el Gobierno Nacional<sup>42</sup> y deja a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y a las Leyes específicas de organización y funciones (LOF) de los distintos sectores la definición de las competencias compartidas del gobierno nacional.

Define que la asignación y transferencia de competencias a los gobiernos regionales y locales se efectúe gradualmente y considerando los criterios de subsidiaridad, selectividad y proporcionalidad, provisión, y concurrencia.

Establece también 15 competencias exclusivas y 09 competencias compartidas para los gobiernos regionales<sup>43</sup>, las que serán precisadas a nivel de materias y funciones en la Ley N° Orgánica de Gobiernos Regionales.

42 Ley de Bases de la Descentralización-Ley No 27783, Art.26°

43 Ley de Bases de la Descentralización, Artículos 35 y 36

De igual forma, establece 09 competencias exclusivas y 11 competencias compartidas para los Gobiernos Locales<sup>44</sup>. Desagrega la asignación de estas competencias en competencias exclusivas comunes para municipalidades provinciales y distritales, competencias diferenciadas entre provinciales y distritales, competencias exclusivas para las provinciales, competencias diferenciadas para municipalidades con regímenes especiales, competencias delegadas del gobierno central vía convenios, funciones de competencias ejercidas en mancomunidades, delegación de competencias y funciones a las municipalidades de centros poblados. Esta distribución quedó asignada luego mediante Ley N°27972 Orgánica de Municipalidades.

Las disposiciones transitorias de la LBD, establece un cronograma de implementación del proceso de transferencia. Recogemos lo que corresponde a la dimensión administrativa<sup>45</sup>:

**Cuadro No 9. Cronograma de implementación de las transferencias**

| Etapas  | Actividades  |
|---|--|
| Preparatoria (Julio- Diciembre 2002)                                      | Inventario, registro y valorización de los activos y pasivos de las CTARs<br>Elaboración del plan de transferencias de los proyectos de inversión pública de alcance regional<br>Fortalecimiento de los sistemas administrativos de gestión a nivel nacional, regional y local: Presupuesto, Personal, Tesorería, Contabilidad, Crédito, Contrataciones y Adquisiciones, e Inversión Pública   |
| Primera: Instalación y organización de los Gobiernos Regionales y Locales | Transferencia y recepción de activos y pasivos de los CTARs a los gobiernos regionales.<br>Transferencia y recepción hacia los gobiernos regionales y locales de los programas sociales de lucha contra la pobreza y los proyectos de inversión e infraestructura productiva de alcance regional, en función de las capacidades de gestión de cada gobierno regional o local <sup>1</sup> .<br>Continuación del Plan de capacitación y asistencia técnica a nivel regional y municipal.<br>Apoyo y asistencia técnico-administrativa que requieren los gobiernos regionales y locales. |
| Segunda: Consolidación del proceso de regionalización                     | Formulación de un plan de regionalización y de inversión descentralizada, que será aprobado por Ley.   |
| Tercera: Transferencia y recepción de competencias sectoriales            | Transferencias sectoriales, exceptuando educación y salud.   |
| Cuarta: Transferencia y recepción de competencia sectoriales              | Transferencias sectoriales en educación y salud.   |

La quinta disposición transitoria de la LBD dispone además que la transferencia de funciones, programas y organismos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales comprende: Personal, acervo documentario, y recursos presupuestales que se encuentren directamente vinculados al ejercicio o desarrollo de las funciones o servicios transferidos, incluyendo la titularidad y dominio de los bienes correspondientes.

Además, se define el carácter rector del Gobierno Nacional<sup>46</sup> y se establece como competencia exclusiva de éste definir, dirigir, normar y gestionar las políticas nacionales y sectoriales, atendiendo a los intereses generales del Estado, pero a la vez en función de la diversidad de las realidades regionales y locales. Por tanto, en razón al carácter Unitario y Descentralizado del Estado peruano, los Gobiernos Regionales y Locales, deberán ejercer sus competencias y desarrollar sus políticas regionales y locales, respectivamente, en concordancia con cada una de las políticas nacionales y sectoriales,

44 Ley de Bases de la descentralización, Artículo 42 y 43

45 Ley de Bases de la Descentralización, Segunda disposición Transitoria.

46 Ley N°27902 que modifica la Ley N°27867 Orgánica de Gobiernos Regionales, Art.45.



lo que implica trabajar por objetivos compartidos y con una clara opción por priorizar los objetivos relacionados con la distribución de responsabilidades.

Para el ejercicio adecuado de sus competencias y el desarrollo de sus políticas, se establece además que el Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales y Locales mantienen relaciones de coordinación, cooperación y apoyo mutuo, en forma permanente y continua, articulando el interés nacional con los intereses regionales y locales<sup>47</sup>.

### 6.2.3. Las normas que ordenaron el proceso de transferencias

El proceso de transferencia se inicia el 2003 en aplicación del Decreto Supremo 036-2003-PCM que aprueba el cronograma para ese año considerando la transferencia de los fondos, proyectos sociales, programas sociales de lucha contra la pobreza y proyectos de inversión en infraestructura productiva de alcance regional. El año 2004 se emite el decreto Supremo- 038-2004-PCM que fija el cronograma y cuáles de las 185 las funciones sectoriales establecidas por la LOGR, debían transferirse.

Ese mismo año se aprueba el Decreto Supremo 080-2004-PCM que aprueba el reglamento del Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales-Ley No 28273 y que en adelante orientaría las transferencias. Es así que siempre mediante Decreto Supremo se dispusieron las transferencias para los años 2005, 2006, 2007, 2008, 2009. A partir del año 2006 se dictan normas para simplificar el proceso de acreditación. El D.S. N°049-2008-PCM, que aprueba el Plan Anual de Transferencias 2008, está orientado en este sentido.

El Plan Anual de Transferencias de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009, incorpora las exigencias contempladas en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo-LOPE.

**(Ver Anexo No 1)**

### 6.2.4 Los avances y límites

#### 6.2.4.1 Los avances

**Cuadro No 1º. Los avances en las transferencias y su gestión**

| Gobierno sub nacional | Avances  |
|-----------------------|--|
| Gobiernos Regionales  | <p>Se han transferido a los Gobiernos Regionales-GR, a julio del 2011, 180 de las 185 funciones programadas y establecidas en la LOGR, a 25 Gobiernos Regionales (Menos Lima Metropolitana).</p> <p>También se han transferido a los GR, los proyectos de infraestructura hidráulica del ex IN-ADE, Maquinaria del MINAG y del MTC y activos de pesca artesanal de PRODUCE.</p> <p>Los Gobiernos Regionales han comenzado a ejercer buena parte de las funciones sectoriales transferidas, con el enfoque aun incipiente de gestión pública descentralizada, en la mayoría de casos con el acompañamiento de Comisiones Intergubernamentales.</p> <p>Dos Gobiernos Regionales han elaborado sus Matrices de Competencias y Funciones, aunque sí diez Ministerios tienen aprobado sus Leyes Orgánicas de Funciones-LOF.</p> <p>Siete Gobiernos Regionales han iniciado procesos de reforma institucional, tratando de adecuar su organización y funcionamiento a las necesidades de implementación de las funciones transferidas, pero también a la demanda de la población por servicios públicos.</p> |

<sup>47</sup> Ley de Bases de la Descentralización, Art.49.

|                   |   |
|-------------------|---|
| Gobiernos Locales | <p>Se han transferido a los Gobiernos Locales provinciales los Programas de Complementación Alimentaria (PCA), y a algunas de las Municipalidades distritales de Lima Metropolitana.</p> <p>Se han transferido las Sociedades de Beneficencia Pública-SBP, a cargo de INABIF-MIMDES, a 55 a las municipalidades distritales, como también a Lima Metropolitana.</p> <p>También los Proyectos de Infraestructura Social y Productiva (PISP) a 1,704 acreditadas.</p> <p>Paralelo al proceso de transferencia de funciones a los Gobiernos Regionales, se transfirió la gestión de las instituciones educativas a 37 municipalidades distritales de las cuales 35 ya recibieron las transferencias presupuestales. Estas municipalidades tenía interés en asumir los servicios educativos.</p> <p>En Salud el MINSA viene impulsando 40 programas piloto de atención primaria en salud en municipalidades distritales.</p> <p>En Promoción del Empleo, se viene aplicando un proyecto piloto en las municipalidades distritales bajo la modalidad de delegación de competencias regionales a las municipalidades distritales.</p> |
|-------------------|---|

#### 6.2.4.2 Los avances en la transferencia a los Gobiernos Regionales:

A Julio del 2011, *se han transferido a los gobiernos regionales, 4,342 funciones sectoriales, de las 4,810 previstas para el proceso*<sup>48</sup>. Los 25 gobiernos regionales a los que fueron transferidas estas funciones no incluyen a Lima Metropolitana, la que también debió ser incluida en tanto régimen especial. De las 468 funciones pendientes de ser transferidas, 185 corresponden a Lima Metropolitana y 283 a otros Gobiernos Regionales (**Ver Anexo Nº 2**).

Desde el 2006, se aceleró este proceso debido a la flexibilización de los mecanismos de acreditación y los plazos considerados en los planes de transferencia. *La aprobación de la LOPE incorporó en los últimos Planes de Transferencias el enfoque de gestión descentralizada, que modificó el énfasis del proceso, de la transferencia hacia la ejecución de funciones transferidas*. Esto exige la conformación de la Comisiones Intergubernamentales, la elaboración de las matrices de delimitación de competencias y funciones y la elaboración de las Leyes de Organización y Funciones de cada uno de los Ministerios.

Además de la flexibilización de los mecanismos de acreditación, en esta etapa se desarrollaron los Convenios de Gestión entre los titulares de los sectores y los titulares de los Gobiernos Regionales, con la finalidad de acompañar y apoyar técnicamente a los Gobiernos regionales en el ejercicio de las funciones transferidas. Estos Convenios contienen objetivos, metas específicas e indicadores que permiten hacer un monitoreo y evaluación de la gestión descentralizada. En las 18 materias transferidas se han firmado 400 convenios de gestión.

A fecha se ha elaborado la matriz de competencias del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, se han aprobado las LOF de diez ministerios (siete con competencias compartidas y tres con competencias exclusivas)<sup>49</sup>.

**Además once ministerios con competencias compartidas han conformado Comisiones Intergubernamentales que dispone la LOPE**, espacios en los cuales se viene trabajando sus respectivos lineamientos de gestión en forma articulada entre los tres niveles de gobierno.

A Abril del 2011, *también se transfirieron programas, proyectos y activos a los Gobiernos Regionales:*

- 12 Proyectos de infraestructura hidráulica, administrados antes por el INADE.
- 1,669 máquinas del MINAG a 23 Gobiernos regionales
- 861 máquinas del MTC
- 37 Activos de pesca artesanal del Ministerio de la Producción a los Gobiernos Regionales.

Siendo las últimas funciones en ser transferidas, según el cronograma del proceso, los gobiernos regionales han sido declarados aptos para recibir también las funciones de Salud y Educación, por ello el proceso de transferencias también las incluyó.

Ya en la fase de implementación de las funciones transferidas, los gobiernos regionales han iniciado

48 PCM-SD: "Evaluación del Proceso de Transferencia de Competencias sectoriales para el desarrollo de la Gestión Descentralizada de los Servicios Públicos", Lima Perú Octubre 2010, p.10 XX

49 USAID I ProDescentralización: "Proceso de descentralización: Balance y agenda a Julio del 2011", Setiembre 2011, p.21

un proceso de reforma institucional para adecuar su organización para esta fase de ejecución. Es importante precisar que la gestión descentralizada escapa la lógica sectorialista que rige la administración del gobierno nacional e impone una lógica de gestión territorial<sup>50</sup>. Los Gobiernos Regionales de Apurímac, Arequipa, Cajamarca, Huancavelica, Junín, La Libertad y San Martín han tomado esta iniciativa pero aun es inicial y se enfrenta a las limitaciones del diseño estándar que establece la LOGR.

También en este camino se encuentran las Comisiones Intergubernamentales del MTPE, MIMDES y SALUD, que vienen trabajando de manera articulada lineamientos de gestión descentralizada. Este trabajo articulado permitirá reforzar los procesos de reforma institucional de los gobiernos regionales en estos tres sectores.

#### 6.2.4.4 Los avances en la transferencia de los Gobiernos Locales:

A julio del 2011, se han transferido a los Gobiernos Locales fondos, programas, proyectos y activos, según el siguiente detalle:

- *El Programa de Complementación Alimentaria-PCA del PRONAA, a 195 municipalidades provinciales*<sup>51</sup>. Se ha iniciado la transferencia de este programa a la Municipalidad Metropolitana de Lima, pero a diferencia de las demás regiones en Lima se está transfiriendo a las municipalidades distritales.
- *Sociedades de Beneficencia Pública-SBP, a cargo de INABIF-MIMDES, se han transferido a 55 a las municipalidades distritales de un total de 102 programadas*. Se ha iniciado también la transferencia de este Programa a Lima Metropolitana.
- *Se ha transferido 01 Infraestructura deportiva del IPD a los gobiernos locales de 60 Programadas*.
- *Proyectos de Infraestructura Social y Productiva (PISP) a 1,704 acreditadas*, de una meta de 1,748 Municipalidades Distritales.
- Programa Integral de Nutrición (PIN), no se ha culminado, se quedó solo en la acreditación de 164 (de 195) Municipalidades Provinciales<sup>52</sup> en cuyo ámbito se ejecuta el PIN. Existe además una Comisión Intergubernamental de transferencia.
- **Programas y Servicios de Protección Social (Wawa Wasis, Centros de Desarrollo Integral de la Familia-CEDIF, Centros Emergencia Mujer-CEM), tampoco se ha culminado, sólo fueron acreditados 83 Municipalidades Provinciales de 109 en cuyo ámbito existen estos servicios del MIMDES.**
- **Paralelo al proceso de transferencia de funciones a los Gobiernos Regionales, se desarrolló desde el 2007 el Plan Piloto de la transferencia de Educación a los Gobiernos Locales.** Este fue refrendado por el Plan de Municipalización de la Educación, aprobado mediante D.S. 078-2006-PCM, que en su proceso de implementación **transfirió la gestión de las instituciones educativas a 37 municipalidades distritales de las 140 programadas**, de las cuales 35 ya recibieron las transferencias presupuestales.
- En Salud el MINSA viene impulsando 40 programas piloto de atención primaria en salud en municipalidades distritales. Este se realizó de manera gradual y coordinada, con los gobiernos regionales y locales. Se priorizó su implementación en cinco Gobiernos Regionales (Apurímac, Lambayeque, La Libertad, San Martín y Ayacucho), tomando como criterios: Ser ámbito de Aseguramiento Universal en Salud, y compromiso político de las autoridades regionales y locales<sup>53</sup>.
- **En Promoción del Empleo, este proyecto piloto se dio luego de haberse verificado la transferencia administrativa de esta función a los gobiernos regionales, por lo tanto nace de una coordinación entre los tres niveles de gobierno, y con el objetivo de mejorar la accesibilidad en la presta-**

50 USAID I ProDescentralización: "Proceso de descentralización: Balance y agenda a Julio del 2011", p.22

51 PCM-SD: "Evaluación del Proceso de Transferencia de Competencias sectoriales para el desarrollo de la Gestión Descentralizada de los Servicios Públicos", Lima Perú Octubre 2010, p.23

52 PCM-SD: "Evaluación del Proceso de Transferencia de Competencias sectoriales para el desarrollo de la Gestión Descentralizada de los Servicios Públicos", Lima Perú Octubre 2010, p. 23.

53 PCM-SD: "Evaluación del proceso de transferencia de competencias sectoriales para el desarrollo de la gestión descentralizada de los Servicios Públicos", Octubre 2010, p.23

**ción de este servicio a través de las municipalidades distritales**<sup>54</sup>. Debido a que esta función es de competencia del gobierno regional, para su implementación fue necesario la delegación de “una de las funciones de su competencia en promoción del empleo”.

#### 6.2.4.5 Acompañamiento técnico y de capacitación:

Un complemento fundamental a este proceso es sin lugar dudas el desarrollo de capacidades para la gestión descentralizada. En este campo, y de acuerdo al diagnóstico realizado, se creó la Comisión Multisectorial para el Desarrollo de Capacidades de los Gobiernos Regionales y Locales, el que fue aprobado por el D.S. Nº002-2008, y mediante el D.S. 004-2010-PCM se aprobó también el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades 2010-2012 que además de un enfoque de competencias considera varias formas de intervención como: capacitación, asistencia técnica, intercambio de experiencias, el uso de la plataforma virtual y un permanente monitoreo y evaluación.

Este plan propone los siguientes objetivos específicos:

- Desarrollar competencias de gestión deseables de funcionarios públicos a nivel regional y local, en el marco del proceso de descentralización y modernización del Estado.
- Fortalecer el vínculo entre la oferta y la demanda de formación en gestión pública de acuerdo a las competencias necesarias para el proceso de descentralización.
- Promover la gestión y producción de conocimiento e información en gestión pública orientado a mejorar la toma de decisiones.
- Promover el fortalecimiento de redes institucionales que brinden sostenibilidad a la implementación del Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades.

Este plan además señala que las instituciones públicas y privadas que desarrollen capacidades para los gobiernos regionales y/o locales deberán articular sus programas y proyectos con los objetivos del Plan. En ese camino dicha Secretaría ha venido implementando una serie de eventos formativos para los funcionarios y trabajadores de los Gobiernos Regionales y Municipales. Igualmente se aprobó el reglamento que establece las normas de capacitación y rendimiento para el sector público.<sup>55</sup> Además, viene haciendo el seguimiento y evaluación de los programas y proyectos que se ejecuten en el marco del plan.

Por otro lado se ha creado la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), que es el encargado de emitir los lineamientos generales en este campo. En el marco de estos lineamientos, tiene la función de preparar funcionarios que conforman el nuevo Cuerpo de Gerentes Públicos a disposición de las diversas entidades del sector público. Ya durante el año 2009 fueron contratados 32 gerentes públicos que se vienen desempeñando en los Gobiernos Regionales, y continúa asignando gerentes públicos tanto en cargos de ámbito nacional como departamental.

### 3.2 Los límites en las transferencias y en la gestión de las mismas

A pesar de los avances descritos, existen limitaciones y nudos críticos tanto en el momento mismo de la transferencia como en la fase de la gestión o ejercicio de las funciones transferidas.

**Cuadro No 11. Los límites en las transferencias y su gestión**

| Momentos            | Limitaciones  |
|---------------------|---|
| Apreciación general | <b>GN reitera que casi ha culminado la totalidad de transferencias en GR y avanzado en GL, pero en regiones y localidades no se aprecian grandes cambios, especialmente en la gestión de los servicios públicos. Esto tiene que ver con el hecho de que el GN sigue concentrando la mayor parte del poder económico, político y administrativo.</b> |

54 USAID I ProDescentralización: “Proceso de descentralización: Balance y agenda a Julio del 2011”, p. 17

55 Decreto Supremo Nº 009-2010-PCM, aprobando el Reglamento del Decreto Legislativo Nº 1025.

|                                    |   |
|------------------------------------|---|
| En el momento de la transferencia. | <p>Las Etapas previstas por la LBD fueron incumplidas, especialmente la determinación de las competencias compartidas, motivando vacíos normativos para continuar proceso, especialmente los referidos a los gobiernos locales.</p> <p>Tampoco se han cumplido todos los requisitos del sistema de acreditación y se ha transferido funciones sin recursos y sin claridad sobre el costeo preciso de las funciones. Por lo que es muchos aspectos, el proceso es fundamentalmente administrativo y formal.</p> <p>Existe retraso en aprobación de matrices de competencias y funciones de varios ministerios. Peor aún, se han aprobado las LOF de diez ministerios pero solo tres matrices de competencias, cuando la ley debe aprobarse luego de la matriz.</p> <p>Por otro lado, durante ocho años se había estancado la transferencia a MLM. No hubo claridad de lo que significa el régimen especial para Lima Metropolitana.</p> <p>Han fracasado, tanto la municipalización de la Salud como el de Educación, debido a que pasa por encima de los Gobiernos Regionales, instancias que ya ejercen las funciones de Salud y Educación, y ponen en riesgo el sentido de una gestión descentralizada.</p> |
| En el momento de gestión           | <p>En el arranque no se produjo la adecuación completa de los documentos de gestión al ejercicio de las nuevas funciones. Normatividad trasladada a GR enfoque organizacional departamentalista y sectorialista que es limitante en muchos aspectos. Limitadas capacidades subnacionales para la gestión, y el Plan Nacional de desarrollo de capacidades no responde a las demandas regionales y locales.</p>  |

#### 6.2.4.6 Apreciación general:

Salvo los momentos iniciales del proceso, los sucesivos gobiernos nacionales hasta hoy mantuvieron una fuerte resistencia para ceder poder a los gobiernos subnacionales. Un balance rápido en este campo, nos permite afirmar que por un lado, las entidades del Estado responsables de este proceso, transmiten el mensaje de haber cumplido casi a cabalidad con las transferencias y en un menor plazo del previsto. Sin embargo, no se perciben cambios significativos en los departamentos hoy llamados gobiernos regionales, salvo el que cuentan con autoridades elegidas y un aparato administrativo estatal. A pesar de la transferencia de funciones, el Gobierno Nacional sigue teniendo una amplia e inaceptable discrecionalidad en el manejo económico y en la definición de políticas, incluso en materias que ya han sido transferidas. A ello se acompaña la actitud complaciente y muy dependiente al poder central de parte de muchas autoridades subnacionales<sup>56</sup>.

Y es que en el proceso de la gestión descentralizada, los ciudadanos de los ámbitos subnacionales no perciben que sus problemas se estén solucionando ni que los servicios públicos desde el Estado estén mejorando. Si bien es muy pronto para evaluar la calidad de estos servicios después del proceso de transferencia, esta percepción deficitaria es una de las variables a tomar en cuenta en esta segunda etapa de la descentralización.

Existe por lo tanto algunos aspectos críticos que identificados y evaluados pueden servir para una agenda de prioridades en este nuevo periodo de gobierno iniciado el mes de Agosto del presente año, medidas que deben constituirse parte de un relanzamiento del proceso de descentralización y de culminación de la transferencia de funciones y recursos.

No obstante que la descentralización administrativa es una en la que más peso se puso, aún hay mucho camino por recorrer. Esto es consecuencia de que no se ha querido o no se ha sabido enfrentar tres procesos críticos: la transferencia de personal del gobierno nacional a los gobiernos

56 CONADES-Comisión Nacional de Descentralización y de Reforma del Estado: Nudos Críticos y propuestas para el quinquenio 2011-2016, Abril 2011, p.11.



descentralizados junto con la transferencia de competencias y funciones; el establecimiento de una carrera pública descentralizada, basado en un escalafón coherente con las responsabilidades técnicas y políticas que están asumiendo los gobiernos sub nacionales; y la creación e implementación de un sistema de administración pública descentralizado que comprenda normas y procedimientos de coordinación en cada nivel de gobierno y entre niveles de gobierno, respecto a la gestión descentralizada de competencias y funciones y los mecanismos de control y fiscalización. Esto implicaría un proceso de adecuación, concordancia y reordenamiento de las normas vigentes en un solo cuerpo legal para facilitar el funcionamiento de los gobiernos y la aplicación de las políticas públicas.<sup>57</sup>

#### 6.2.4.7 En el momento de la transferencia

El **mismo momento de la transferencia**, que a pesar que ya tiene un buen avance tiene aspectos críticos que debemos identificar para culminarlo satisfactoriamente

- a. Las etapas del proceso establecidas en la Ley de Bases de la Descentralización no se cumplieron estrictamente, y la segunda y la tercera se iniciaron paralelamente, en especial, en lo referente a la transferencia de competencias. Por lo que, *la transferencia de competencias se inició sin un marco normativo completo*<sup>58</sup>, en cuanto a distribución de competencias y funciones entre los tres niveles de gobierno. Las funciones compartidas de los ministerios, gobiernos regionales y gobiernos locales, recién serían determinadas en las Matrices de Competencias y Leyes Orgánicas de Funciones-LOF, que la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo estableció tardíamente.
- b. Un evidente retraso en los primeros procesos de la transferencia de las funciones sectoriales y el no cumplimiento cabal de lo que disponía el Sistema de Acreditación limitó este proceso “a la suscripción de actas sustentatorias y de entrega y recepción, en algunos casos de acervo documentario”<sup>59</sup>. Además, en la etapa de certificación, se ha flexibilizado tanto, que los Gobiernos Regionales podían ser acreditados con la sola suscripción de los convenios-marco intergubernamentales (CMI).
- c. **Si bien ya se han transferido a Julio del 2011 el 90.3% de las funciones, mayormente a los Gobiernos Regionales y en menor medida a los Gobiernos Locales, sin embargo, las competencias han sido transferidas muchas veces sin recursos suficientes ni generación de capacidades de gestión para una transferencia eficiente, primando los aspectos administrativos, legales y burocráticos formales** sin atender la esencia de una reforma descentralista cual es una mejor atención a los ciudadanos a través de los servicios públicos.
- d. No existe un costeo preciso de las funciones y lo que significaría su gestión por los gobiernos regionales, por lo que *no puede calcularse con precisión la brecha que significaría la gestión descentralizada de estas funciones*. No se ha dado cumplimiento a la etapa de identificación y cuantificación de recursos que establece la Resolución de Secretaría de Descentralización N°025-2007-PCM/SD y la Directiva N°006-2007-PCM/SD “Normas para la efectivización del proceso de transferencias del año 2007 de los sectores del Gobierno nacional a los Gobiernos Regionales”, aprobado por este. Tampoco se ha cumplido plenamente el D.S. N°093-2007-PCM que dispuso que el monto total a ser transferido a los Gobiernos Regionales debía tomar en cuenta la identificación y cuantificación de los recursos asociados a las funciones a ser transferidas. Se estima que lo transferido por el Gobierno nacional en el Presupuesto Público es una parte aun no suficiente para que los gobiernos regionales puedan ejercer adecuadamente estas funciones. En el 2007 la SD de la PCM informó que los sectores que esta transferencia presupuestal era de S/.2'620,3 millones de nuevos soles (Incluyendo a Salud a LM y Callao, y Educación a LM), mientras que los Gobiernos regionales estimaron que este monto era de S/.2'758.6, una brecha de S/.138.3 millones de nuevos soles<sup>60</sup>.

57 Gonzales de Olarte, Efraín. Descentralización, Divergencia y Desarrollo Regional en el Perú del 2010. En Opciones de Política Económica en el Perú: 2011-2015. Fondo editorial de la PUCP, José Rodríguez y Mario Tello (editores) Lima, Noviembre 2010, pp. 197-198

58 Defensoría del Pueblo, “Hacia una descentralización al servicio de las personas: recomendaciones en torno al proceso de transferencia de competencias a los Gobiernos Regionales”, Lima Perú -Marzo, 2009, p. 25

59 Defensoría del Pueblo, Informe sobre Transferencia de competencias a los Gobiernos regionales, Lima Perú-Marzo 2009, p. 27.

60 Defensoría del Pueblo, Informe sobre transferencia de competencias a los Gobiernos Regionales, Marzo 2009, p.73.

- e. **Hay un retraso en la aprobación de las matrices de delimitación de competencias y funciones por cada sector**, como también en la aprobación de las Leyes de Organización y Funciones (LOF) sectoriales. A junio del 2011 solo se habían aprobado siete LOF y solo dos matrices<sup>61</sup>. Además no se ha cumplido con la necesidad de aprobar previamente la matriz y luego las LOF, ya que las matrices contienen el detalle de las competencias, funciones y facultades de cada nivel de gobierno. El retraso es mayor en lo que se refiere a los gobiernos locales, y es que en este aspecto poco se ha avanzado en la transferencia de funciones, salvo algunos de los programas sociales que gestiona el MIMDES. Pero también, las matrices de funciones no recogen lo que viene ocurriendo en la realidad en cuanto la asunción de funciones. Es importante que su proceso de construcción converse con lo que viene ocurriendo en los gobiernos regionales y locales y las demandas específicas de la población beneficiaria.
- f. **Paralelo al proceso de transferencia de funciones sectoriales a los gobiernos regionales, se inició en el 2007 el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa y el Piloto de la Municipalización de la Atención Primaria de Salud. En ambos casos el Gobierno Nacional dictó normas que establecieron municipalidades pilotos durante los años anteriores. Estas funciones sectoriales, forman parte de las 180 que ya fueron transferidas a los gobiernos regionales. Sin embargo el gobierno anterior, sin tener en cuenta la heterogeneidad del universo municipal<sup>62</sup> y sin un balance previo de las experiencias piloto y pasando por encima de los Gobiernos Regionales, transfirió algunas funciones consideradas en la Municipalización de la Educación, a los Gobiernos Locales.** Además, no tomó en cuenta el informe de la Defensoría del Pueblo, que cuestiona muchas de las experiencias piloto.

En el caso de la municipalización de la atención primaria de la salud, se ha desarrollado en forma distinta, de forma paulatina y solo en cinco departamentos, y coordinado permanentemente con los gobiernos regionales y locales respectivos. Sin embargo, en tanto proyecto piloto, no se ha realizado transferencia de funciones a las municipalidades. En este campo también existen resistencias al proceso de transferencia por parte de los médicos y trabajadores de la salud. Ellos sustentan esta resistencia en la crisis del servicio de salud que se manifiesta por el ejemplo en la enorme deuda que tiene el SIS que llega ya a los 165 millones de soles a Julio del 2011<sup>63</sup>.

**En ambos casos, lo que está en cuestión no es el proceso administrativo sino el enfoque o modelo de gestión. En general, estos dos no responden al modelo de Gestión Descentralizada que caracteriza a todo el proceso** y que se sustenta en la existencia de competencias compartidas. La municipalización, en la práctica no respondería a este proceso, por lo cual pasa por encima de la transferencia de estas funciones a los Gobiernos Regionales. El gobierno actual ha decidido paralizar el proceso de municipalización y en el marco de la “revolución educativa” reorganizar el sistema educativo, consolidando la gestión descentralizada regional de la educación y manteniendo al sector (Ministerio) como ente rector y orientador de políticas.<sup>64</sup>

- g. En Lima Metropolitana, debido a su régimen especial tanto en la ley de la descentralización, como en las leyes de gobiernos regionales y municipalidades, este proceso se retrasó significativamente a tal punto que a diciembre del 2010 no se registró transferencias de funciones sectoriales, ni tampoco se hizo efectiva la transferencia de los Programas de Complementación Alimentaria-PCA, que sí se efectivizó a todas las municipalidades provinciales. En el presente año, se ha retomado este proceso y se actualizó la conformación de la Comisión Bipartita ya con miembros de la nueva gestión metropolitana. En esta Comisión se ha definido un plan para cuatro años sobre la base de los ejes de: Inclusión social, gestión del territorio, competitividad y desarrollo productivo. Además se ha viabilizado la transferencia en las materias de: Población, desarrollo social, salud, trabajo, promoción del empleo, administración y adjudicación de terrenos del Estado, saneamiento de la propiedad agraria, ordenamiento territorial, defensa civil y ar-

61 USAID I ProDescentralización, “Proceso de descentralización: Balance y agenda a Julio del 2011”, p. 20

62 USAID I ProDescentralización, “Proceso de Descentralización, Balance y agenda a julio de 2011”, Setiembre 2011, p. 16

63 Federación Médica Peruana, declaraciones a “Perú 21” de su Presidente el Dr. César Palomino, el 09 de Julio del 2011

64 Presentación del Primer Ministro al Congreso de la República, 25 de Agosto del 2011

tesanía. Existe también acuerdos y plazos en Salud y Educación<sup>65</sup>, sectores de suma importancia para Lima Metropolitana.

#### 6.2.4.8 En la gestión de las transferencias

Un *segundo momento se refiere al de la gestión descentralizada*, que si bien no podemos aún evaluar en toda su amplitud por ser aun inicial, sin embargo su identificación es fundamental para avanzar en la mejora de la calidad de los servicios públicos en el nivel regional:

a) *No se ha producido una completa adecuación de los documentos de gestión para el ejercicio de las nuevas funciones*. La Defensoría del Pueblo, en su informe del 2009 sobre la Transferencia de funciones a los Gobiernos Regionales, identificó que solo algunos sectores cumplieron con la modificación de su TUPA y ningún Gobierno Regional había adecuado su TUPA a las funciones transferidas. De igual forma una mayoría de Gobiernos Regionales no cumplieron con la designación de sus Gerentes Generales mediante concurso público, y algunos aún no adecuaron sus ROF a las nuevas funciones transferidas.

b) *La normatividad traslada un enfoque organizacional departamentalista o sectorialista a los gobiernos regionales*, lo que ha motivado pero al mismo tiempo limitado sus procesos de reforma institucional, para adecuarse internamente y responder a las demandas de una gestión descentralizada. Una mayoría de los nuevos diseños organizacionales regionales, no responden a la realidad y requerimientos específicos, sino “representa la yuxtaposición de tres diseños organizacionales distintos”<sup>66</sup>: Lo establecido por la LOGR, la herencia que dejaron los CTARs, las direcciones regionales sectoriales. Esta situación no ha permitido avanzar mucho en sus procesos de reforma institucionales, ya que persiste un funcionamiento precedente que articula más las nuevas unidades orgánicas a sus direcciones sectoriales nacionales.

c) **Otro aspecto crítico en este proceso son las limitadas capacidades de los gobiernos sub nacionales** para asumir e implementar las funciones transferidas. A pesar de que el proceso de acreditación fue acompañado de programas de capacitación, estas no se adecuaron a las demandas de los Gobiernos regionales, justamente por la falta de coordinación y concertación entre los sectores y los Gobiernos Regionales. Por lo tanto, no se han generado mayores capacidades para una gestión pública descentralizada eficiente porque no existe un modelo de gestión pública y menos descentralizada, pero también porque no existe una burocracia permanente y estable que la sostenga.

d) Por otro lado, el “Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno de los Gobiernos Regionales y Locales”, es una propuesta que tampoco encaja con una visión de gestión pública, con la demanda real de capacidades de estos gobiernos. En el nivel más general, el Dec. Leg. N°276, Ley de la Carrera Administrativa, no fue implementado adecuadamente, por el contrario fue burlado por otras normas vinculadas más al régimen privado. La actual Ley del Empleo Público, es un intento por llenar un vacío en este campo, pero carece no solo de un nuevo modelo de gestión pública sino que viene, copiando de manera esquemática a la empresa privada formando una nueva elite de gerentes, aislado de la realidad de la gestión pública local, regional en el país.

Finalmente, es pertinente llamar la atención sobre los puntos críticos que identifican los representantes de ONGs y algunos consultores del interior del país: En no pocos sectores, se han transferidos viejos problemas como ineficiencia y corrupción, en educación y salud, por ejemplo; se mantienen indefiniciones sobre los niveles de responsabilidad en las competencias y funciones compartidas; se cuestiona que importantes responsabilidades subnacionales sigan en manos de los ministerios, como es el caso del agua potable y electrificación rural; las dificultades que tienen gobiernos regionales y locales en las contrataciones y adquisiciones, por la vigencia de sistemas aun demasiado centralistas; no compatibilidad entre los programas presupuestales estratégicos (PPE) y la organización y dinámica sectorial de los gobiernos regionales y locales.<sup>67</sup>

65 Informe del Proceso de Transferencia a Lima Metropolitana, Programa de Gobierno Regional de la municipalidad de Lima Metropolitana, Julio 2011.

66 Congreso de la Republica-Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado: “Experiencias de Reforma institucional en Gobiernos Regionales. Estudio de casos”, Primera Edición, Octubre 2010, p. 14

67 Díaz Palacios, Julio. Síntesis de las respuestas de representantes sociales al “Cuestionario sobre Descentralización” aplicado en el marco del presente Informe. Lima, 31 de octubre 2011. VER Anexo de Síntesis de Respuestas al final del Informe.

## 6.4. Conclusiones

### 6.4.1 Incumplimiento de etapas de transferencias y de criterios para acreditación

Es evidente que el esquema inicial de etapas para transferencias y los criterios de acreditación para procesarlas no se cumplieron en todos sus alcances y ello ha incidido negativamente en varios aspectos del proceso.

### 6.4.2 Falta transferir competencias y funciones importantes

Importantes competencias y funciones relacionadas especialmente con los sectores productivos extractivos siguen centralizadas. Por ejemplo, los Gobiernos Regionales no tienen nada que ver con la autorización de concesiones y operaciones mineras, particularmente de la mediana y gran minería. Importantes programas siguen centralizados como “agua para todos”, electrificación rural, alfabetización, mantenimiento de la infraestructura educativa, etc. También hay programas en Educación, en Salud, en el MIMDES, en PRODUCE y otros sectores que no han sido transferidos y son como dicen “la carnecita”, por los recursos que cuenta y por las decisiones que involucra<sup>68</sup>.

Lo señalado implica una enorme debilidad en el proceso, ya que no significa un cambio real en el empoderamiento de las instancias sub nacionales de gobierno. Las posibilidades de romper con el centralismo está en la capacidad que los Gobiernos Regionales y Locales tengan para decidir su desarrollo, para promover la inversión descentralizada y para construir territorios viables, en un país fragmentado, con crecimiento desigual y con altos niveles de pobreza justo en la regiones más alejadas del país.

### 6.4.3 Falta de claridad sobre los alcances del rol de intermediación de los gobiernos regionales y el gobierno nacional sigue ejecutando funciones

Vinculado a lo anterior, un aspecto preocupante es la persistente falta de claridad sobre el rol que deben cumplir los Gobiernos Regionales en tanto nivel intermedio entre el Gobierno Central y los Gobiernos Municipales, deviniendo en superposición, falta de diálogo y coordinación, ineficiencia en los resultados. Los avances en la delimitación de competencias concertada entre niveles de gobierno no solo caminan bastante lentos, sino que mantiene algunas funciones claves en el gobierno nacional y pueden convertirse obstáculos para esta nueva etapa de gestión descentralizada.

A pesar que el rol rector del gobierno nacional, en este caso de los Sectores, en la función normativa, planificación y formulación de políticas nacionales, en la actualidad aun realiza funciones ejecutoras en varias materias, no solo por la no definición de las funciones específicas de gobiernos regionales y locales, en cada una de las competencias compartidas, sino también por las dificultades que tienen los gobiernos sub nacionales en este proceso.

### 6.4.5. Lecciones aprendidas

#### 6.4.5.1 Es necesario no ignorar la heterogeneidad y diversidad de los territorios

La realidad local y regional nos desborda. Los grados de heterogeneidad y diversidad, no solo se da en el tamaño de población y de territorio, también se da en lo cultural y regional, en lo urbano y lo rural. Junto a distritos que cuentan con apenas 200 habitantes tenemos distritos con casi un millón de habitantes, mientras existen municipalidades en zonas predominantemente rurales con grandes distancias entre centros poblados, se van configurando ciudades metropolizadas y conurbadas en las principales capitales de regiones y provincias del país. *Una diversidad y heterogeneidad que no resiste una normatividad uniformista, como la que tenemos en este campo.* No existe una tipología de gobiernos regionales y gobiernos locales que recoja esta realidad y menos las normas que la expresen.

68 CONADES, Comisión Nacional de Descentralización y de Reforma del Estado: “Nudos críticos y propuestas para el quinquenio 2010-2016”, Lima Perú, Abril 2011, p.12

#### 6.4.5.2 La transferencia de competencias y funciones no es meramente gerencial. Conviene no descuidar el proyecto político sobre el Estado que se busca construir

La transferencia de competencias y funciones como parte de la dimensión administrativa de la descentralización no puede ni debe ser gestionada con criterios meramente gerenciales, como se pretendió hacerlo; sino que la eficiencia en el proceso de transferencia debe ser parte de una visión y un proyecto político del Estado descentralizado y de una estrategia dialogada y concertada con los actores involucrados sobre cómo construir ese Estado, a través, precisamente, del proceso de transferencias, como uno de los medios necesarios para ello.

### 6.5. Propuestas:

Con relación a los límites más serios o nudos críticos identificados, se propone:

#### 6.5.1 Relanzar y culminar el proceso de transferencias y transitar hacia la gestión pública descentralizada

- a. Relanzar y culminar el proceso de transferencia de funciones sectoriales completando la delimitación de competencias y funciones en las matrices y las Leyes Orgánicas de Funciones, pero mediante una coordinación estrecha entre los sectores y los Gobiernos regionales y Locales. El Consejo de Coordinación Intergubernamental y las Comisiones de Coordinación Intergubernamental por Sectores, deben ser los espacios para esta etapa.
- b. Sobre la base de lo anterior hay que transitar a la etapa de Gestión Descentralizada, mediante procesos de reforma institucional que algunos Gobiernos regionales ya han iniciado. Para ello sería importante la *revisión y definición concertada e intergubernamental, de un nuevo modelo de gestión pública social, democrática y realmente descentralizada*. Es decir, impulsar la construcción de la gestión descentralizada de las funciones sectoriales transferidas a los gobiernos regionales y locales sobre la base, entre otros, de una clara autonomía y poder de los gobiernos regionales y locales para decidir y construir el desarrollo de sus territorios, de un balance real de la gestiones regionales y locales a nueve años de funcionamiento, de incorporar las percepciones y demandas de la población beneficiaria.
- c. En el caso de *Lima Metropolitana*, se debería culminar el proceso de transferencia de funciones sectoriales, utilizando su retraso para corregir los errores y deficiencias verificadas para las demás regiones. Deberá cumplirse adecuadamente la etapa de identificación y cuantificación de recursos y el costo de las funciones, pero también su carácter dual de gobierno regional y gobierno local y lo que implica para la gestión por Lima Metropolitana. Deberá elaborarse la matriz de funciones y sobre esa base aprobar las LOF o actualizar las que ya se aprobaron, considerando para ello su carácter de Régimen Especial de Lima Metropolitana y las particularidades que esta tiene.
- d. Esto implica tener claridad sobre el modelo de gestión descentralizada, tanto regional como local, que no solo considere la eficiencia de la gestión del servicio en el aspecto técnico sino que llegue al ciudadano y que recoja adecuadamente sus demandas. La gestión pública descentralizada, necesita sin duda de gerencia técnica, pero sobre todo de liderazgo político a cargo de los representantes quiénes tiene la misión de diseñar e impulsar el proyecto político democrático e inclusivo de cada circunscripción, con el que debe guardar coherencia la gestión pública descentralizada
- e. La gestión descentralizada no solo debe tomar en cuenta a los Gobiernos Regionales, sino también a los Gobiernos Locales, por lo tanto se debe definir las funciones sectoriales que corresponde a este nivel de gobierno. La *experiencia de los pilotos, pone en cuestión la propuesta de municipalización de la Educación y de la Salud, y reafirma la de la Gestión Descentralizada*.

Existen numerosas propuestas sobre cómo mejorar la gestión pública descentralizada, que deben ser aprovechadas como componentes de propuestas más amplias y articuladas. Una muestra de las muchas cosas que se necesita hacer es la siguiente: reformas institucionales regionales y



locales, y simplificación administrativa; potenciar las articulaciones intra e intergubernamentales; revisar los regímenes laborales, establecer la carrera pública y la meritocracia; neutralizar el exceso de influencia de los entornos políticos de las autoridades, que buscan colocar personal no calificado; enfrentar el problema de la burocratización, que afecta la calidad de atención a los ciudadanos; más rigor en la determinación de qué cargos públicos pueden ser ocupados por personal de confianza; que la ANGR pueda jugar un rol en los conflictos interregionales, por ejemplo entre Cusco y Arequipa en torno al Proyecto Majes Siguan II; atacar la corrupción; mejorar el soporte técnico a las municipalidades y fomentar las mancomunidades regionales; articular los PEI municipales, con el PPM y el P<sup>69</sup>

- f. **En ambos casos, lo que está en cuestión no es el proceso administrativo sino el enfoque o modelo de gestión. En general, estos dos no responden al modelo de Gestión Descentralizada que caracteriza a todo el proceso y que se sustenta en la existencia de competencias compartidas.**
- g. El enfoque de gestión pública descentralizada, del que se comienza hablar siete años después de iniciada la descentralización, debe ser profundizado. Es correcto que sea presentado como una herramienta para combatir la pobreza, ampliar la inclusión social e impulsar el desarrollo humano, vinculando la gestión con la cobertura y calidad de los servicios públicos, y mediante la articulación de diversos niveles de gobierno cumpliendo cada cual sus competencias y funciones compartidas. En ese marco las orientaciones hacia los ciudadanos, los resultados, participación ciudadana y concertación, la ética inclusión y equidad, y competitividad e integración<sup>70</sup> son pertinentes, pero pueden ser enriquecidas con valores agregados.

En esta perspectiva, los resultados son indispensables, pero también lo son las apuestas por los procesos en los que el eje central son los ciudadanos. La participación y concertación son necesarias, pero su utilidad se diluye sino se afirma la naturaleza vinculante de sus decisiones y si no se plantean alternativas prácticas de solución a los costos de la participación. La articulación entre niveles de gobierno, por supuesto, es necesaria, pero ésta no puede quedar sujeta al estado de ánimo de tal o cual autoridad, no debe ser personalizada, sino que debe ser institucionalizada. No habrá mejoras significativas y sostenibles en la gestión pública descentralizada si los funcionarios y servidores públicos, más allá de sus rutinas, no se comprometen con seriedad con las grandes transformaciones que necesita el estado en sus diversos niveles. La evidencia es recurrente: burocracias públicas pasivas, no participativas dentro de la dinámica de sus propias entidades gubernamentales, imposible que puedan actuar como sustento de gestiones públicas participativas. De otro lado, difícilmente se ampliará la calidad de la gestión pública y se incrementará la sostenibilidad de ésta, al margen de procesos continuos de aprendizaje e innovación que, entre otros beneficios, puede facilitar el desarrollo de nuevos servicios y la racionalización de los procesos y simplificación de los mismos<sup>71</sup>.

## 6.6 Sobre las reformas institucionales, tipologías y empoderamiento

- a. *Facilitar los procesos de reforma institucional de los Gobiernos Regionales y Locales*, emitiendo normas complementarias específicas que permitan ratificar la autonomía constitucional (Autonomía administrativa) de estos niveles de gobierno para organizarse y funcionar de acuerdo a las necesidades específicas de su territorio. Siguiendo las experiencias de los Gobiernos Regionales de Cajamarca y Junín, estos procesos deberían reforzar sus funciones transversales (por ejemplo planeamiento territorial, gestión de la inversión pública, participación ciudadana) antes que los sectoriales, mirando la gestión integral de sus territorios. Además de poner el énfasis en la mejora de los servicios públicos en el nivel regional y local.

69 Díaz Palacios, Julio. Síntesis de respuestas de representantes sociales al Cuestionario sobre la Descentralización” aplicado en el marco de formulación del presente Informe. Pregunta No 10. Lima, 31/10/2011.

70 Decreto Supremo No 004-2010-PCM. “Plan nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y el Buen Gobierno Regionales y Locales”.

71 Díaz Palacios, Julio E. Bases para una Gestión Pública Descentralizada. Propuestas para el debate y la construcción de modelos de gestión apropiados a cada localidad. Red Perú de Iniciativas de Concertación para el Desarrollo Local. Curso Sentado Bases para Un Gobierno Local diferente. El modelo de gestión descentralizada. Lima, Mayo 2011, pp.8-11

- b. Como parte de un proceso de reforma institucional de los gobiernos sub nacionales, *se debería adecuar los documentos de gestión para el ejercicio de las nuevas funciones*. La continuidad o el mejoramiento en la prestación de los servicios públicos resultado del proceso de transferencia de las funciones dependerá, además de la transferencia de recursos, dependerá de una reforma institucional en cada uno de los Gobiernos Regionales y Locales, y sobre esa base actualizar y mejorar los Instrumentos de Gestión como el ROF, el CAP y el TUPA.
- c. En ese mismo sentido es impostergable *revisar y establecer una tipología consensuada de las municipalidades*, en particular las rurales y sobre esa base generar una asignación de competencias y funciones más apropiada a una realidad tan heterogénea de municipalidades. Esta tipología debiera recoger también los procesos de urbanización y metropolización de las principales ciudades capital de departamentos y provincias, y los niveles de complejidad de la gestión del territorio, variables que permitan vincular mejor la tipología a la gestión articulada intergubernamental. La experiencias locales exitosas en la gestión de educación, salud, desarrollo económico, no se desarrollan en todas las municipalidades, lo que justifica un proceso de transferencia de funciones sectoriales a gobiernos locales, no uniformista sino en base a tipologías. Es importante avanzar también en la transferencia de funciones hacia los gobiernos locales, pero no todas las municipalidades tienen las capacidades para asumir todas las funciones. No todas demandan mayores funciones, hay muchas que no están de acuerdo ni siquiera con la transferencia de los programas sociales a las municipalidades<sup>72</sup>.
- d. El proceso de afirmación y empoderamiento de los gobiernos locales debe acompañar a un proceso de revisión y definición del rol de los *Gobiernos Regionales* como instancias intermedias y como correa de transmisión y/o articulación en dos sentidos: darle coherencia a lo regional y especificidad a lo local, pero también que le permita decidir no solo sobre la planificación sino sobre la gestión y desarrollo sostenible de su territorio. Es evidente que actualmente los Gobiernos Regionales no están cumpliendo esos roles y muchas de las decisiones fundamentales sobre el desarrollo territorial lo hace el Gobierno Nacional, muy a fin a los intereses de los grandes inversiones neo extractivas. Por otro lado, muchas veces los gobiernos locales prescinden de la necesidad de la articulación y complementariedad con estos.
- e. Vinculado a lo anterior *debiera mejorarse la Ley de la Mancomunidad Municipal*, reorientándola a una mayor articulación con la gestión regional a cargo de los gobiernos regionales, priorizando su intervención territorial (por cuencas, corredores) antes que sólo proyectos aislados. Estos esfuerzos de articulación de municipalidades deben intervenir con mayor claridad en reducir la fragmentación municipal existente a nivel nacional (1,835 actualmente), por lo tanto debieran ser más instancias asociativas de integración y evitar en práctica actuar como nuevos niveles de gobierno subnacional.

#### 6.6.1 Sobre los costos de las funciones

- a. En el caso de estimación de los costos de funciones, *debería calcularse con precisión la brecha que significaría la gestión descentralizada de estas funciones*, cumpliendo adecuadamente con la etapa de identificación y cuantificación de recursos que establece la Resolución de Secretaría de Descentralización N°025-2007-PCM/SD y la Directiva N°006-2007-PCM/SD “Normas para la efectivización del proceso de transferencias del año 2007 de los sectores del Gobierno nacional a los Gobiernos Regionales”. Como consecuencia de este costeo, deberá considerarse una asignación presupuestal suficiente y considerarse este monto en el Presupuesto Público en adelante. Pero asimismo en *necesario discutir y aprobar la Ley de Descentralización Fiscal* que garantice la posibilidad de los gobiernos regionales y locales puedan asumir estas funciones.
- b. Avanzar la formulación concertada y en *la aprobación previa de las matrices de delimitación de competencias y funciones por cada sector*, y sobre esa base aprobar las Leyes de Organización y Funciones sectoriales. Este proceso concertado deberá realizarse en las Comisiones de Coordinación Intergubernamental Sectorial y con el aval del Consejo de Coordinación Intergubernamental-CCI.

72 Taller Nacional de Asociaciones Regionales de REMURPE. Relatoría, Lima, 26 Octubre del 2011

### 6.6.2 Sobre el desarrollo de capacidades

- a. La construcción de un sistema de desarrollo de capacidades como soporte clave del Estado descentralizado. Esto significa en primer lugar *revisar y modificar la actual Ley del Empleado Público y convertirla en una Nueva Ley de la Carrera Administrativa*, que garantice estabilidad, continuidad y vocación de servicio de los funcionarios hacia su comunidad. En segundo lugar, que recoja las percepciones y demandas de los involucrados de gobiernos regionales y locales, como también de los ciudadanos y la población usuaria.
- b. Siendo un paso importante la elaboración y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades en el presente año, resulta fundamental su financiamiento e implementación en la línea de desarrollar una oferta de formación y asistencia técnica a los gobiernos sub nacionales, que responda a una adecuada identificación de sus necesidades de conocimientos, formación de habilidades y actitudes para la gestión descentralizada. Los esfuerzos de SERVIR en la evaluación de la brecha de capacidades en los Gobiernos Sub nacionales debiera ser considerado por la SD-PCM. De igual forma, los esfuerzos de los Gobiernos Regionales y Locales, y de las ONGs, debieran ser apoyados y formar parte de un programa articulado.

### 6.6.3 Sobre la necesidad de evaluar la profundización de la descentralización

- a. Sería necesario evaluar qué funciones, además de las consideradas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y en la Ley Orgánica de Municipalidades, debieran ser transferidas a los Gobiernos Sub nacionales, en base a la experiencia de este proceso pero también a que contribuyan a un mayor empoderamiento y grados de autonomía que ayuden a mejorar la gobernabilidad. “Resulta evidente que el Gobierno Nacional aún conserva la competencia sobre los principales temas que generan conflictos sociales”<sup>73</sup>. En especial las **funciones relacionadas con los sectores productivos extractivos**, por ejemplo la autorización de concesiones y operaciones mineras, particularmente de la mediana y gran minería, así como programas nacionales en diversos sectores que no han sido transferidos y son como dicen “la carnecita”, por los recursos que cuenta y por las decisiones que involucra<sup>74</sup>.
- b. Ello implica relacionar este proceso con una propuesta de desarrollo para el país, que signifique un cambio real de las condiciones de vida económica y social y ambiental, y no solo una simple redistribución de la bonanza económica que nos ofrece los precios internacionales de los productos mineros que exportamos. Una apuesta de desarrollo que considerando las tendencias de la globalización y la importancia del mercado para la economía del país, ubique en su verdadera dimensión las posibilidades de desarrollo de la agricultura, la ganadería, el turismo en los territorio andino amazónicos y su importancia para generar mercado interno y un nuevo tipo de acumulación que le dé sostenibilidad y posibilidad de desarrollo al país.
- c. Se requiere ubicar con claridad en esta propuesta de desarrollo a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, no solo su importancia administrativa o de organización del territorio, sino especialmente por su capacidad para decidir su desarrollo, para promover la inversión descentralizada y para construir territorios viables, en un país fragmentado, con crecimiento desigual y con altos niveles de pobreza justo en la regiones más alejadas del país.

## Anexo 1: Las normas que ordenaron el proceso de transferencias

El proceso de transferencias se inicia el año 2003 con la emisión del D.S. N°036-2003-PCM, que aprueba el Cronograma de Transferencia para el año 2003, a los Gobiernos regionales y Locales de los Fondos y Proyectos Sociales, Programas Sociales de Lucha contra la Pobreza y proyectos de inversión en infraestructura Productiva de Alcance Regional.

En el caso de las funciones sectoriales la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece las **funciones regionales** (185 funciones) organizadas en diez materias sectoriales: Educación, Trabajo, Sa-

73 USAID I ProDescentralización, “Proceso de descentralización: Balance y agenda a Julio del 2011”, p. 122

74 CONADES, Comisión Nacional de Descentralización y de Reforma del Estado: “Nudos críticos y propuestas para el quinquenio 2011-2016”, Lima Perú, Abril del 2011, p. 12

lud, MIMDES, Agricultura, Vivienda y Saneamiento, Produce, Ambiental y Ordenamiento Territorial (PCM), Mincetur, Ministerio de Transportes y Comunicaciones-MTC, y Ministerio de Energía y Minas, establecidas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, desde el Art.47 hasta el Art.64. Estas constituyen 4,810 funciones que deberán transferirse a los 25 Gobiernos Regionales y al Régimen Especial de Lima Metropolitana, a razón de 185 por cada uno de estos 26 Gobiernos Subnacionales.

| SECTOR/Art.de LOGR                                   | FUNCIONES   | Nº FUNCIONES |
|--|---|--------------|
| <b>EDUCACIÓN Art.47</b>                              | <b>Educación</b>  | <b>21</b>    |
|  | <b>Cultura</b>  |              |
|  | <b>Ciencia y Tecnología</b>                                       |              |
|  | <b>Deporte y Recreación</b>                                       |              |
|  | <b>Trabajo</b>  |              |
| <b>TRABAJO Art. 48</b>                               | <b>Promoción del empleo</b>                                       | <b>18</b>    |
|  | <b>Pequeña y microempresa</b>                                     |              |
| <b>SALUD Art.49</b>                                  | <b>Salud</b>  | <b>16</b>    |
| <b>MIMDES Art. 50</b>                                | <b>Población</b>  | <b>6</b>     |
| <b>AGRICULTURA Art. 51</b>                           | <b>Agraria</b>  | <b>16</b>    |
| <b>VIVIENDA-COFOPRI Art. 51 Ref. DS 074-2007-PCM</b> | <b>Agraria</b>  | <b>1</b>     |
|  | <b>Pesquera</b>   | <b>10</b>    |
|  | <b>Ambiental</b>  | <b>10</b>    |
| <b>PRODUCE Artículo 52</b>                           | <b>Ordenamiento territorial</b>                                   | <b>10</b>    |
| <b>PCM (CONAM– DNTDT)Artículo 53</b>                 | <b>Industria</b>  | <b>7</b>     |
| <b>PRODUCE Art. 54</b>                               | <b>Comercio</b>   | <b>5</b>     |
| <b>MINCETUR ART. 55</b>                              | <b>Transportes</b>  | <b>8</b>     |
| <b>MTC Art. 56</b>                                   | <b>Telecomunicaciones.</b>  | <b>5</b>     |
| <b>MTC Art. 57</b>                                   | <b>Vivienda</b>   | <b>8</b>     |
| <b>VIVIENDA Artículo 58</b>                          | <b>Saneamiento</b>  |              |
|  | <b>Energía</b>  |              |
|  | <b>Minas</b>  |              |
| <b>MEM Art. 59</b>                                   | <b>Hidrocarburos</b>  | <b>8</b>     |
| <b>MIMDES Art. 60</b>                                | <b>Desarrollo social e Igualdad de Oportunidades</b>              | <b>8</b>     |
| <b>PCM (INDECI-CGBVP) Art. 61</b>                    | <b>Defensa Civil</b>  | <b>5</b>     |
| <b>VIVIENDA (SBN) Art. 62</b>                        | <b>Administración y adjudicación de terrenos de prop. Estatal</b> | <b>3</b>     |
| <b>MINCETUR ART. 63</b>                              | <b>Turismo</b>  | <b>18</b>    |
| <b>MINCETUR Art. 64</b>                              | <b>Artesanía</b>  | <b>12</b>    |
| <b>TOTAL</b>   |   | <b>185</b>   |

En el año 2004 se inició el proceso de transferencia de funciones sectoriales con la aprobación del D.S.038-2004-PCM que aprobó el Plan de Transferencias del 2004, que no solo aprueba el cronograma sino identifica las funciones a transferir a los gobiernos regionales durante el año 2004. En esta oportunidad solo se incluyó los sectores productivos integrados por Agricultura, Comercio Exterior y Turismo, Energía y Minas y Producción.

Posteriormente la Ley Nº28273, del Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales, y su

reglamento, aprobado por D.S. N°080-2004-PCM, reguló el proceso de acreditación de los gobiernos sub nacionales. Este sistema tiene por finalidad que se haga efectiva la transferencia de funciones sectoriales, incluidos el personal, acervo documentario, recursos presupuestales y bienes muebles e inmuebles vinculados a estas, mediante el fortalecimiento de capacidades de los gobiernos sub nacionales para el cumplimiento de requisitos e indicadores de gestión, que garanticen la continuidad o mejora de gestión de los servicios públicos transferidos.

Establece además para viabilizar este proceso los siguientes planes:

- Plan Anual de Transferencia Sectorial, formulado por cada sector
- Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales.
- Plan de Transferencia sectorial de mediano plazo (Cinco años)

Ya en el marco del Sistema de Acreditación se continúa con la transferencia de las funciones regionales. El D.S. N°052-2005-PCM que aprobó el Plan de Transferencias del 2005, los D.S. N°021-2006-PCM y N°076-2006-PCM que aprobaron el Plan de Transferencias del 2006, y el D.S. N°068-2006-PCM que aprobó el Plan de Transferencias 2007.

El D.S. N°047-2009-PCM aprobó el Plan de Transferencias 2009 y estableció la continuación del proceso de transferencias en el nuevo contexto de la Ley N°29158, Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), el que incorpora nuevos elementos al proceso como la Ley Orgánica de Funciones (LOF) que especificarán las competencias compartidas de los ministerios y la participación de las Comisiones Intergubernamentales Sectoriales en la formulación de las Matrices Delimitación de Competencias y distribución de funciones de los tres niveles de gobierno, como también en el ejercicio de la Gestión Descentralizada. Asimismo la determinación de los respectivos recursos humanos y financieros, bienes, servicios y otros recursos asociados.

La consulta y aprobación de las matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones, permitirá definir responsabilidades y evitar el cruce o interferencia de funciones que actualmente ocurre. Siendo esto de suma importancia, no se está cumpliendo en los plazos establecidos en la norma. Se ha promulgado las leyes de los Ministerios del Interior, Relaciones Exteriores y Defensa, estando en agenda las de Justicia y el MEF. También los ministerios que ejercen funciones compartidas, vienen aprobando sus leyes: Transportes y Comunicaciones, Trabajo y Promoción del Empleo, Cultura, Mujer y Desarrollo Social. También se han aprobado, aunque por Decreto Legislativo, las LOF de Agricultura, Ambiente y Producción.

Respecto a lo anterior, la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, ha realizado un conjunto de reuniones de validación de las matrices con los gobiernos regionales y algunos con los gobiernos locales. También se han realizado consultas para la aprobación de algunas Leyes Sectoriales.

## Anexo 2: Funciones pendientes de transferencia (DS No 044-2011-PCM, 17/05/2011)

| SECTORES | MATERIAS  | NºFUNCIONES | GOBIERNOS REGIONALES      |
|----------|---|-------------|---------------------------|
| MINAG    | AGRARIA   | 44          | Callao, Cusco, Lima y LM  |
| PCM      | AMBIENTAL Y OT  | 50          | Arequipa, Callao, Huánuco |
| MINCETUR | COMERCIO, TURISMO Y ARTESANIA                                 | 35          | LM                        |
|          | EDUCACION, CULTURA, CIENCIA, TECNOLOGIA, DEPORTE Y RECREACION | 21          | LM                        |
| MINEM    | ENERGIA, MINAS E HIDROCARBUROS                                | 8           | LM                        |
| MINDES   | DESARROLLO SOCIAL E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y POBLACION     | 14          | LM                        |



|                   |  |     |  |
|-------------------|--|-----|--|
| PRODUCE           | PESQUERIA E INDUSTRIA                                | 70  | 25 GR y LM   |
| PRODUCE           | PEQUEÑA Y MICROEMPRESA                               | 12  | Lima, LM y Callao  |
| MINSA             | SALUD  | 16  | LM   |
| MTC               | TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES                     | 22  | LM   |
| MTC               | DEFENSA CIVIL  | 26  | 25 GR y LM   |
| VIVIENDA          | VIVIENDA Y SANEAMIENTO                               | 33  | 25 GR y LM   |
| VIVIENDA-CO-FOPRI | AGRARIA  | 7   | Arequipa, Cusco, Lambayeque, Lima Metropolitana, Madre de Dios, Moquegua y Piura   |
| VIVIENDA-SBN      | ADMINISTRACION Y ADJUDICACION DE TERRENOS DEL ESTADO | 60  | Ancash, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Callao, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lima, Lima Metropolitana, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Piura, Puno y Ucayali |
| MINTRA            | TRABAJO Y PROMOCION DEL EMPLEO                       | 42  | Callao, Lima y Lima Metropolitana  |
| PCM-INDICE        | DEFENSA CIVIL  | 5   | Arequipa, Callao, Huánuco, Lima y Lima Metropolitana   |
| PCM-INDICE        | DEFENSA CIVIL  | 3   | Lima Metropolitana   |
| total             |  | 468 |  |



## La Dimensión Fiscal

### 1.1. La Dimensión Fiscal

#### 1. Introducción

El análisis correcto de la descentralización requiere del manejo articulado de dos conceptos, el de autonomía y el de descentralización. Este último es concebido como el proceso a través del cual se transfieren competencias, funciones y recursos del Gobierno Central a los Gobiernos Subnacionales, a la vez que se les otorga (o devuelve según los enfoques) a éstos la capacidad de decisión para organizar y gestionar su respectivo territorio en el marco de políticas y normas nacionales establecidas como constituyentes de un Estado unitario. La descentralización permite compartir espacios de poder entre ámbitos de Gobierno en el que todos tienen competencias claramente delimitadas y respetadas. La autonomía funciona en el marco del ejercicio de una gestión descentralizada del desarrollo siempre que se cuente con la asignación adecuada y oportuna no solo de competencias y atribuciones sino de los recursos financieros, logísticos y humanos necesarios para hacer eficiente y eficaz dicho proceso.

La descentralización por lo tanto se ejerce en diversas dimensiones como la política, la administrativa y la fiscal, y en cualquier caso corresponde a formas de compartir y ceder espacios de poder. “La descentralización fiscal se da cuando los gobiernos subnacionales tienen la facultad constitucional o legal para recaudar sus propios tributos y desarrollar sus funciones de gastos”<sup>75</sup>.

Los elementos asociados a un sistema de descentralización fiscal son: i) las responsabilidades de gasto, ii) las facultades en materia tributaria, iii) el régimen de transferencias y, iv) el financiamiento a través de endeudamiento. En esencia, este conjunto de elementos corresponde a un ámbito de autonomía en el gasto y sus fuentes de financiación (ingresos propios, transferencias o endeudamiento)<sup>76</sup>.

Para la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales la descentralización Fiscal “es un proceso que difiere de la descentralización económica así como de la regionalización, aunque son procesos relacionados La descentralización fiscal alude a la forma cómo el Estado se organiza administrativamente en sus distintos niveles de gobierno”, y que incluye tanto la transferencia de competencias como de los recursos asignados a los Gobiernos Subnacionales”. La descentralización fiscal “es un proceso de fortalecimiento institucional que permite a los Gobiernos Subnacionales generar y administrar sus propios recursos, promover la participación ciudadana y mejorar la calidad de los servicios públicos”.<sup>77</sup>

De esta manera se podría mejorar la capacidad de los Gobiernos Subnacionales para gestionar sus ingresos y gastos, con la consiguiente reducción de su dependencia respecto al Gobierno Central.

La oferta electoral de los dos anteriores Gobiernos Nacionales en materia de promover una profunda reforma tributaria nunca prosperó y quedó en mensajes presidenciales. La gran tarea de propiciar una descentralización fiscal continúa vigente a la espera de decisiones políticas consecuentes y de una actitud más proactiva de las autoridades de los Gobiernos Regionales y Locales. La experiencia viene demostrando la necesidad de que las autoridades sub nacionales asuman mas vigorosamente

75 Cabrera, Cristian. Efectos de la descentralización [fiscal](http://www.monografias.com/trabajos7/descen/descen.shtml#_Toc521507047) sobre la estabilidad macroeconómica. 2009. Consultado en Internet: [http://www.monografias.com/trabajos7/descen/descen.shtml#\\_Toc521507047](http://www.monografias.com/trabajos7/descen/descen.shtml#_Toc521507047). 29.09.2011 p.10

76 Castro, Sandra. Descentralización fiscal en la región andina: autonomía y crisis económica.FCM, 2008, p. 2 [sandra.castro@fcm.org.co](mailto:sandra.castro@fcm.org.co)

77 ANGR. La Descentralización Fiscal en el Perú: Situación actual y propuesta de coparticipación tributaria Informe elaborado para la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. 2008, pp. 13-17

la responsabilidad de coparticipar en la formulación de políticas nacionales indispensables para consolidar la descentralización.

Cabe reiterar que la inversión descentralizada constituye uno de los ejes estratégicos del proceso de descentralización y que su promoción y efectivización es una condición fundamental para el éxito de una gestión descentralizada. Gran tarea aun pendiente.

## 2. Marco normativo.

- La LBD (Ley 27783) señalaba en su artículo 6º como prioridad de sus objetivos económicos la distribución equitativa de los recursos del Estado, los mismos que requieren una descentralización fiscal para lo cual la misma Ley en su artículo 5º establecen los principios referidos a la descentralización fiscal, a saber:
  - Competencias claramente definidas
  - Transparencia y predictibilidad
  - Neutralidad en la transferencia de recursos
  - Endeudamiento público externo, como competencia exclusiva del gobierno nacional
  - Responsabilidad fiscal

Por su parte la Ley de Descentralización Fiscal (DL No 955), reforzó estos enfoques al incorporar el principio de equidad que permita reducir los *“desequilibrios regionales y lograr una mejor redistribución del ingreso nacional”*. Este dispositivo legal también estableció las etapas para la asignación de recursos a los Gobiernos Regionales. Se transfirió en primer término los recursos del Fondo de Compensación Regional (FONCOR) y luego los fondos recaudados en cada Departamento provenientes de ciertos impuestos del Gobierno Central según la Ley del Sistema Nacional de Acreditación y la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones<sup>78</sup>. También se asignó algunos incentivos al esfuerzo fiscal y recursos derivados de los convenios de cooperación internacional.

Adicionalmente, la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones (Ley No 28274), en sus artículos 23-29, determinó algunos incentivos, siempre y cuando se conformen las nuevas Regiones. Los incentivos señalados fueron:

- Beneficios a través del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE)
- Acceso al crédito internacional
- Endeudamientos internos sin aval del Gobierno Nacional
- Canje de deuda por inversión
- Asignación de la recaudación de los impuestos internos: 50% de la recaudación del IGV, ISC, IRPN
- Convenios de auto gravamen
- Bonificaciones en contratos y adquisiciones

Cabe señalar que la mentada conformación de Regiones no prosperó luego del fallido intento vía referéndum, luego del cual se suspendieron las consultas ciudadanas posteriores que estaban previstas de acuerdo a Ley. A la fecha sigue pendiente la formulación de un nuevo Plan de Regionalización como parte del proceso de descentralización en curso. Mientras tanto en lo fundamental no se ha avanzado más en la transferencia fiscal a los Gobiernos Regionales aunque el Gobierno Central ha continuado con la asignación de nuevas competencias y funciones sin el correspondiente recurso fiscal que permita ejecutar con más eficiencia las nuevas responsabilidades.

En relación a las Municipalidades se mantuvieron vigentes los dispositivos legales sobre el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), el canon y regalías mineras, el canon forestal, el canon gasífero y otros. Cabe señalar que la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley No 27972) en su disposición complementaria señala que *“a partir del año 2005, y por un lapso de cuatro años, la participación de los gobiernos locales en el presupuesto nacional, se incrementará anualmente hasta alcanzar no menos del 12% del total del presupuesto del sector público”*.

<sup>78</sup> Los impuestos nacionales que se transfirieron a los Gobiernos Regionales fueron: el impuesto general a las ventas (IGV), excluyendo el impuesto de promoción municipal; el impuesto selectivo al consumo (ISC), el impuesto a la renta de las personas naturales (IRPN).

Desde el año 2004 se han venido aprobando diversos dispositivos legales relacionados a la descentralización fiscal y el financiamiento de Gobiernos Regionales y Locales:

- La Ley de Descentralización Fiscal y su Reglamento establecieron la gradualidad en la transferencia de recursos y competencias en materia fiscal, considerando dos etapas: la referida a la transferencia de recursos del Gobierno Central a los Gobiernos Regionales y Locales a partir de las nuevas competencias y funciones que van asumiendo. La otra etapa se refiere a la coparticipación de los Gobiernos Regionales sobre ciertos impuestos nacionales, sin embargo su aplicación estaba en función de la conformación de las nuevas Regiones, situación que no ocurrió.
- El Reglamento de Descentralización Fiscal<sup>79</sup> definió ampliamente los componentes de la primera y segunda etapa del proceso de descentralización fiscal, los incentivos para la conformación de Regiones, y las reglas de endeudamiento, fiscales y gasto. Sin embargo muchas de sus acciones estuvieron supeditadas a la creación de Regiones, por lo que no tuvieron mayor concreción, tales como: mayor porcentaje de varios impuestos nacionales, mayores beneficios con los nuevos cálculos de asignación de impuestos recaudados, transferencias complementarias según situaciones de menor recaudación regional, incentivos por mayor esfuerzo fiscal, mayores posibilidades de endeudamiento para los Gobiernos Regionales y Locales para fines de proyectos de inversión pública, aprobados por el SNIP<sup>80</sup>, entre otros.
- Aprobación de una modificación a la Constitución Política para autorizar a los Gobiernos Regionales a «[...] crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas dentro de su jurisdicción»<sup>81</sup>, con lo cual se les equipara a los gobiernos locales en materia tributaria.
- Aprobación de la Ley de Regalías Mineras, que establece recursos adicionales al canon para los gobiernos regionales y locales y universidades nacionales donde se ubican los yacimientos y concesiones<sup>82</sup>;
- Aprobación de la Ley del Fondo de Desarrollo Socioeconómico del Proyecto Camisea -FOCAM- que establece la asignación de recursos a los departamentos por los que pasen los ductos que contienen los hidrocarburos de los Lotes 88 y 56 del proyecto Camisea<sup>83</sup>.
- En octubre del 2006, el Gobierno entrante de García anunció el denominado “shock de descentralización” mediante el cual se proponía un nuevo plan que profundice la descentralización conducida tímidamente por el gobierno de Toledo. Entre los puntos señalados se encontraba la culminación de las transferencias, definición clara de los roles de cada ámbito de gobierno, fondo común de lucha contra la pobreza, transferencia de Foncodes y Pronaa a los Gobiernos Regionales, reforma tributaria integral, perfeccionamiento de canon y regalías, distribución del recurso fiscal en base al lugar donde se generaron los impuestos, y desactivación del CND, entre otros. Básicamente el Gobierno de García cumplió con la última propuesta y el resto quedó pendiente hasta la fecha. Es más la tendencia a la recentralización ha venido primando como ya hemos explicado antes. En síntesis no existió voluntad política para propiciar la verdadera descentralización y diversos anuncios no pasaron del discurso<sup>84</sup>.
- Como una información necesaria, recordemos que los recursos fiscales de los gobiernos subnacionales en el Perú son de dos tipos: a) los recaudados directamente por dichos gobiernos y, b) aquellos recaudados por el Gobierno nacional y que son luego transferidos hacia los gobiernos subnacionales. Estos últimos a su vez se subdividen en dos categorías: i) los provenientes de los impuestos destinados a favor de dichos gobiernos (como el canon proveniente de los recursos

79 Decreto Supremo 114-2005.EF, de fecha 08 de setiembre de 2005.

80 Ley No 28801.

81 Ley de Reforma de los Artículos 74º y 107º de la Constitución Política del Perú, Ley N° 28390

82 Ley de Regalía Minera, Ley N° 28258, modificada por Ley N° 28323, reglamentada mediante Decreto Supremo N° 157-2004-EF.

83 Ley N° 28451, del 30 de diciembre de 2004. El 10 de noviembre de 2005 se publicó la Ley N° 28622, que amplía el monto de financiamiento del FOCAM con 2.5% de los recursos de las regalías que recibe el Estado, destinados exclusivamente al departamento de Ucayali.

84 Participa Perú. El Programa del APRA y el shock descentralista. 2006. [http://www.propuestaciudadana.org.pe/apc-aa/archivos-aa/3c6bb51ada688b58c57cb18308d59d73/programa\\_apra.pdf](http://www.propuestaciudadana.org.pe/apc-aa/archivos-aa/3c6bb51ada688b58c57cb18308d59d73/programa_apra.pdf)

naturales o el impuesto de promoción municipal, por ejemplo), que pueden o no ser compartidos con el gobierno nacional y, ii) los que provienen de los recursos ordinarios del tesoro público.

### 3. Avances y límites

**Cuadro No 12. Avances y límites en descentralización fiscal**

| Situación   | Alcances   |
|---|--|
| <b>Avances</b>  |  |
| Incremento de la participación subnacional en el presupuesto público              | Los Gobiernos Regionales y Locales incrementaron su participación nominal en el presupuesto público. En el caso de los GGRR fue de S/. 6,633 millones en el año 2007 a S/. 13,700 millones en el año 2011. En los GGLL fue de S/ 10,368 millones en el 2007 a S/. 12,028 en el 2011.   |
| Aumento de Fondos para promover la descentralización                              | Creación del FONCOR (Fondo de Compensación Regional) y el FIDE (Fondo Inter-gubernamental para la descentralización), a partir de la LBD.  |
| Mejora de la metodología para la eficiencia en el gasto                           | Metodología de Presupuesto por Resultados, que vincula la asignación de recursos al cumplimiento de metas relacionadas con la entrega de servicios para programas presupuestales de carácter estratégico.  |
| Oportunidades de mayor predicción para la planificación del gasto                 | El MEF ha aprobado la denominada Programación de (PCA) como una nueva modalidad de programación presupuestal para que los Gobiernos Subnacionales formulen un plan anual de ejecución de presupuesto que no pueda ser modificado durante el ejercicio del año fiscal correspondiente, pudiendo facilitar la predictibilidad.   |
| Mejora en la capacidad de ejecución del gasto público                             | Mejora de la capacidad de ejecución del gasto de los GGRR y GGLL llegando a ejecutar el 81.2% y 79.9% respectivamente, del presupuesto total asignado en el 2010 (incluyendo gasto corriente y gasto de capital) mostrando avances en la planificación y gestión del uso de los recursos.  |
| Búsqueda de consensos para reforma fiscal   | Conformación de la Comisión Multisectorial en materia de Descentralización Fiscal <sup>2</sup> , para formular una propuesta técnica consensuada sobre un nuevo modelo de descentralización fiscal.  |
| Incentivos a los GGLL han dado algunos resultados favorables para mejorar gestión | Programa de Modernización Municipal (PMM) y Plan de Incentivos (PI) a la gestión municipal, asignó recursos en base al cumplimiento de metas para generar autosostenibilidad financiera y eficacia en la prestación de servicios, con algunos resultados de mejor desempeño y mayor competitividad de los GGLL.  |
| <b>Límites</b>  |  |
| Disminución de la participación de los GGRR y GGLL en el presupuesto nacional     | La participación porcentual de los GGRR y GGLL en el presupuesto público ha disminuido para el 2011 en 15% y 14% respectivamente, de 19% en ambos casos para el 2010, mientras aumentó la del Gobierno Central (de 62% el 2010 a 71% el 2011).   |
| Incentivos a los GGLL han dado algunos resultados favorables para mejorar gestión | Programa de Modernización Municipal (PMM) y Plan de Incentivos (PI) a la gestión municipal, asignó recursos en base al cumplimiento de metas para generar autosostenibilidad financiera y eficacia en la prestación de servicios, con algunos resultados de mejor desempeño y mayor competitividad de los GGLL.  |
| Inequidad en los beneficios del canon para los GGRR y GGLL                        | El ingreso total proveniente de la fuente del canon se ha incrementado pero de forma desigual e inequitativa. Solo 12 departamentos reciben el canon minero (y 8 de ellos concentran el 80%), como fondos destinados a financiar gastos de inversión. El resto de GGRR reciben transferencias a través del FONCOR, que no cuenta con criterios de distribución claros, y está sujeto a negociaciones discrecionales del MEF con cada GR. |
| Incremento de las distorsiones fiscales en desbalance y escasa recaudación fiscal | El aumento de las transferencias ha ocasionado dos efectos, por un lado el mayor desbalance horizontal entre departamentos y municipios en función de la posesión y usufructo de los recursos extractivos. Por otro lado, la persistencia de la llamada pereza fiscal <sup>3</sup> en muchos GGLL que podrían lograr recaudar mayores ingresos internos.   |



|  |   |
|--|---|
| Efectos en la autonomía de los GGRR por la dependencia fiscal  | La autonomía de los GGRR se ve afectada por sus limitaciones para recaudar impuestos, a diferencia de los GGLL, lo que genera mayor dependencia respecto al Gobierno Central, y les impide cumplir con mayor capacidad sus nuevas responsabilidades en el proceso de descentralización.   |
| Desconfianza del Ejecutivo respecto a la capacidad de los GGRR y GGLL  | Desconfianza por parte del MEF, y en general del Poder Ejecutivo, respecto a la gestión y uso de los recursos asignados a los gobiernos subnacionales como parte de los argumentos para la falta de mayor decisión y vocación descentralista del Gobierno Central.  |
| Estímulos fiscales condicionados a plan de regionalización paralizado.   | Entrampamiento normativo en la Ley de Descentralización Fiscal vigente porque condiciona el cambio del esquema de transferencia a mayor autonomía fiscal de los gobiernos regionales, a la conformación de regiones. El proceso de conformación de regiones está paralizado, siendo un tema pendiente de resolver, lo que genera una fuerte restricción para la implementación del nuevo modelo.  |
| Ausencia de suficiente personal calificado y cambios de personal por nuevas administraciones en los GGRR y GGLL. | Falta de cuadros profesionales y técnicos para asumir responsabilidades que plantea la descentralización fiscal. Plan de desarrollo de capacidades no aplicado o insuficiente según los casos. Además de SERVIR no hay mayores avances para establecer un sistema de carrera pública. A ello hay que sumar los drásticos cambios de personal en los GGLL y GGRR desde enero del 2011 (nuevas autoridades electas) como un endémico problema en la gestión pública |
| Falta un sistema que garantice el costeo de las necesidades territoriales  | Carencia de un sistema de costeo técnico de las reales necesidades del territorio además de falta de planes de desarrollo territorial expresados en resultados verificables.  |
| Ausencia de mapa tributario  | Carencia de un mapa tributario con datos sobre los ingresos según lugar de actividad económica y necesidades de gasto de cada departamento.   |
| Escasa coordinación entre GGRR y GGLL  | Persistencia de fallas de coordinación entre los GGRR y los GGLL dificultando las acciones eficientes y más autónomas en materia de ordenamiento fiscal.  |

### 3.1 Avances

Si se puede hacer un recuento histórico de lo acontecido en materia de descentralización fiscal, cabe rescatar las iniciales medidas establecidas en el marco de la Ley de Bases de la Descentralización que a su vez significó una modificación a la Constitución Política para facilitar la aplicación de políticas que promuevan esta importante reforma de Estado. Estas manifestaciones de voluntad política a favor de la descentralización permitieron que se constituyan Fondos (como el FONCOR y el FIDE) para facilitar las condiciones de equidad entre los diversos departamentos (transformados temporalmente en Gobiernos Regionales) e implementar los diversos componentes que comprendían la descentralización en material fiscal, de transferencias de competencias y, en particular, el plan de regionalización en torno al cual estaban articulados una serie de estímulos fiscales que finalmente no se asignaron tanto por los progresivos retrocesos y distorsiones promovidos desde el MEF como por el fracaso de la primera consulta de creación de nuevas regiones, en parte debido a los cambios regresivos del MEF antes mencionados.

La inversión pública ha crecido significativamente para los tres niveles de gobierno. En los tres últimos años casi se ha triplicado. Si se compara las velocidades de crecimiento, se puede notar las diferencias destacando el mayor crecimiento de los Municipios. Tanto éstos como los Gobiernos Regionales han incrementado su participación nominal en el presupuesto público. Para los Gobiernos Regionales este crecimiento fue de S/. 6,633 millones en el año 2007 a S/. 13,700 millones en el año 2011. Para los Municipios el crecimiento fue de S/ 10,368 millones en el 2007 a S/. 12,028 en el 2011. En dicho periodo la transferencia de recursos ha experimentado un incremento porcentual promedio de 29% para los Gobiernos Regionales y de 54% para los Municipios. Las razones de tan importantes

incremento son la ejecución del marco normativo vigente, la favorable condición económica del país durante los últimos años y el incremento del precio de los commodities<sup>85</sup>. Cabe recordar que la estructura de financiamiento de los Gobiernos Subnacionales está constituida principalmente por las transferencias presupuestales anuales desde el Gobierno Nacional, provenientes de las fuentes de recursos ordinarios, recursos determinados (ambos suman más del 75% según el MEF) y donaciones; y en menor medida por los recursos directamente recaudados, esta última muy escasa. Cabe señalar que desde el 2004 las transferencias de recursos a los Gobiernos Regionales y Municipales por canon, FOCAM y regalías mineras se han venido incrementando significativamente<sup>86</sup>.

Paralelo a la demanda de las representaciones de los Gobiernos Subnacionales mayores recursos para asumir las nuevas competencias y funciones, las mismas autoridades señalan que han mejorado en los últimos años su capacidad de gasto y de ejecución, lo que se expresa en la tendencia positiva en la ejecución del gasto público en la que los Gobiernos Regionales y Municipales lograron ejecutar el 81.2% y 79.9% respectivamente, del presupuesto total asignado en el 2010 (incluyendo gasto corriente y gasto de capital) mostrando avances en la planificación y gestión del uso de los recursos por parte de estas instancias de gobierno. Del 2007 al 2010 los Gobiernos Regionales han pasado de un porcentaje de inversión del 49,9% al 60,8% y los Municipios del 42,6% al 72,7%. En el caso del Gobierno Central la fluctuación fue de 64.1% a 81.2%<sup>87</sup>. La información que brinda PRODES es un poco distinta en el porcentaje de ejecución dándole más aporte a los Gobiernos Regionales (81.2%) y Municipales (79.9%), muy cercanos al Gobierno Central (85.6%)<sup>88</sup>. Al 31 de octubre del 2011, del total de 29, 952, 44 millones de soles destinados a proyectos de inversión este año, solo se han gastado 14, 333, 99 millones, es decir el 52.1 % no ha sido ejecutado. De los tres niveles del gobierno, el nacional con 63,3% ha ejecutado mas, seguido por los gobiernos regionales con 41,2% y los locales con 37,4%. Un factor coyuntural que estaría a la base de estas dificultades de ejecución del gasto seria el cambio de autoridades y funcionarios en los tres niveles<sup>89</sup>. Cabe señalar que la referencia es a la capacidad de ejecución del gasto mas no a la calidad del mismo que implica un proceso más gradual que incorpora desarrollo de capacidades y visión de desarrollo.

Promoción y aplicación de la metodología de “Presupuesto por Resultados” que permite vincular la asignación de recursos al cumplimiento de metas relacionadas con la entrega de servicios, en el marco de programas presupuestales de carácter estratégico. Cabe señalar que en marco de la aplicación de la metodología Presupuesto por Resultados se priorizaron siete programas estratégicos y los “gobiernos descentralizados están habilitados para participar en todas las fases del mismo”<sup>90</sup>. Por su parte La programación presupuestal con enfoque de resultados (ahora para el año fiscal 2012), se ha establecido como una modalidad ya persistente, esta vez incorporando el uso del SIAF. Se espera que estos ajustes metodológicos ayuden a organizar y priorizar mejor el gasto con lo cual la calidad del mismo también mejora.

Igualmente, el MEF aprobó la denominada Programación de Compromisos Anuales (PCA) como una nueva modalidad de programación presupuestal para que los Gobiernos Subnacionales formulen un plan anual de ejecución de presupuesto que no pueda ser modificado durante el ejercicio del año fiscal correspondiente. Se espera que favorezca la predictibilidad en la ejecución del gasto dado que genera una programación rigurosa previa.

Otro aspecto a mencionar es la aprobación del Programa de Modernización Municipal (PMM) y Plan de Incentivos (PI) a la gestión municipal, con la finalidad de asignar recursos en base al cumplimiento de metas que generen autosostenibilidad financiera y eficacia en el desempeño de la prestación de servicios.

85 USAID/ProDescentralización. Proceso de Descentralización. Balance y Agenda a julio 2011, p.58

86 Ley N° 28451, del 30 de diciembre de 2004. El 10 de noviembre de 2005 se publicó la Ley N° 28622, que amplía el monto de financiamiento del FOCAM con 2.5% de los recursos de las regalías que recibe el Estado, destinados exclusivamente al departamento de Ucayali

87 Congreso de la República. Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. Evaluación del proceso de descentralización .Informe Anual 2010-2011, Lima 2011.

88 USAID/ProDescentralización. Proceso de Descentralización. Balance y Agenda a julio 2011. Setiembre, 2011.

89 Ver Informe de Perú Cámaras. Diario El Comercio, Sección Negocios y Economía, p.2. Lima, sábado 5 de noviembre del 2011.

90 USAID/ ProDescentralización, Proceso de Descentralización. Balance y Agenda a julio 2011. Setiembre 2011, p, 63

- La conformación de la Comisión Multisectorial en materia de Descentralización Fiscal<sup>91</sup> para formular una propuesta técnica consensuada sobre un nuevo modelo de descentralización fiscal. Sus resultados han sido positivos no solo por su contenido propositivo para el componente fiscal sino en sí mismo como esfuerzo de coordinación y concertación entre diversos sectores del Gobierno y representaciones de los Municipios y Gobiernos Regionales. Dicha propuesta se presentó, en diciembre del año 2010, la cual contiene medidas específicas en materia de Ingresos, Gastos, Transferencias y Endeudamiento. Las propuestas consensuadas por la Comisión pasaron a ser parte de un estudio más profundo en coordinación con el MEF para priorizar aquellas que sean de mayor impacto y viabilidad técnico-política, así como puedan devenir en aportes normativos y estuvieron referidas a: 1) Fortalecimiento de la recaudación municipal, iniciando con ciudades mayores para ir ampliando progresivamente; 2) Espacio fiscal para los gobiernos regionales, comenzando de menos a más y reemplazando la fuente de Recursos Ordinarios por esas nuevas fuentes que se asignen; 3) Medidas posibles para estabilizar los flujos del Canon (fondos de estabilización en el marco de reglas fiscales) y mejoras en su equidad a partir de excedentes sobre montos máximos precedentes; y 4) **Saneamiento de la deuda contingente de los gobiernos subnacionales con incentivos y acompañamiento del gobierno nacional, la cual han acumulado en volúmenes importantes**<sup>92</sup>.
- Por otra parte, en agosto del 2008 la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) elaboró un informe sobre la Descentralización Fiscal en el Perú<sup>93</sup>, y llegó importantes conclusiones entre las que se resalta el modelo de coparticipación que esta instancia nacional propone desde un enfoque de equidad horizontal (considerando criterios de población y de requerimientos relativos de cada departamento) para la asignación de recursos, buscando superar *“la discrecionalidad e ineficiente asignación bajo el actual sistema de transferencias”*.
- La ANGR añadió la pertinencia de incorporar la información de las transferencias per cápita como medición del impacto logrado a partir de la nueva forma de asignación de recursos, argumentando más a favor de su propuesta de coparticipación. De esta forma se puede notar que dichas transferencias se incrementan tanto en promedio como en un mayor beneficio para los más pobres, así como ayuda a disminuir la gran dispersión existente. Según la ANGR esta propuesta de coparticipación puede incorporar la distribución de los ingresos por canon y regalías sin generar grandes distorsiones, con lo cual los Gobiernos Regionales no pierden sus transferencias o se evita una caída brusca. Igualmente considera mecanismos de compensación temporal para aquellos Gobiernos Regionales que se benefician con la transferencia de canon y que justifiquen la asignación de mayores recursos para atender urgencias diversas.

### 3.2 Límites

- Luego del fracaso de la primera consulta para la conformación de nuevas regiones el proceso de descentralización particularmente en materia fiscal devino en poco efectivo y se enfocó mayormente en la transferencia de competencias y funciones, acotado como ya se ha visto a un plan meramente burocrático, administrativo y ajeno a una política de gestión descentralizada que aun sigue pendiente. Fondos como FIDE nacieron casi sin recursos y FONCOR ha tenido una intervención en función del manejo arbitrario del MEF y su relación asimétrica con cada Gobierno Regional. Finalmente los estímulos fiscales que estaban condicionados a la conformación de nuevas Regiones, al no hacerse efectivo tales cambios, resultaron en inaplicables. Tres años demoró el gobierno saliente en crear la Comisión Multisectorial en materia de descentralización fiscal cuyos

91 En cumplimiento de la Duodécima Disposición Transitoria Final de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2010

92 Esta deuda figura en Cuentas de Orden en el Balance General del GR y GL, heredada de ejercicios anteriores, que deberá ser atendida por el gobierno nacional por ser de gran volumen, en vista que es imposible que sea atendida por los mismos gobiernos subnacionales sin la intervención de la Caja Fiscal, ya que el flujo financiero de estas entidades es limitado para pensar que ellos mismos puedan pagar. Alguna vez se planteó la posibilidad de una condonación de la deuda, porque por lo general son obligaciones con el mismo Estado (SUNAT y ESSalud, entre otros).

93 La Descentralización Fiscal en el Perú: Situación actual y propuesta de coparticipación tributaria, elaborado por el Equipo de trabajo conformado por: Luis Alberto Arias, Ladislao Brachowicz, Ricardo Guzmán y José Luis Montalvo, agosto 2008.

acuerdos de consenso aun siguen sin recibir mayor respuesta a la espera que el Gobierno actual pueda tener una actitud más favorable hacia los Gobiernos Subnacionales.

- La participación porcentual de los Gobiernos Subnacionales en el presupuesto público ha disminuido. En el caso de los Gobiernos Regionales el 2007 el porcentaje fue de 20% y el 2011 bajó a 15%. En los Gobiernos Locales se redujo de en el 2007 a 14% el 2011<sup>94</sup>. Se evidencia una recentralización del gasto público<sup>95</sup> barnizado bajo varias modalidades de inversión hacia los Gobiernos Regionales y Municipales que no son directamente gestionados por estos sino por el Gobierno Central a través de sus Programas Nacionales, con lo cual se generan mecanismos de desconcentración mas no de real descentralización. El Gobierno saliente promovió mucho la transferencia de recursos a los Gobiernos Subnacionales cuyo incremento no fue resultado de alguna política fiscal descentralista sino simplemente de la asignación automática de los fondos provenientes del canon o del FONCOMUN que se vieron incrementados por razones de buenos precios internacionales. Sin embargo, en términos porcentuales dichos montos disminuyeron progresivamente en los últimos años en relación al total del presupuesto nacional, como ya se ha señalado. **Ver Anexo No 1.**
- El ingreso total proveniente de la fuente del canon se ha incrementado pero de forma desigual e inequitativa. Cabe señalar que el canon representa el 8% de los recursos del presupuesto nacional, el 15% del financiamiento de los Gobiernos Regionales y entre el 30% y 40% de los Gobiernos Locales<sup>96</sup>. Solo 12 departamentos reciben el canon minero, que constituye la actividad extractiva más rentable. Y 8 departamentos concentran el 80% de ese fondo destinado a financiar gastos de inversión. El resto de Gobiernos Regionales reciben transferencias a través del FONCOR, sin embargo dicho fondo no cuenta con criterios de distribución claros, y está sujeto a negociaciones con el MEF con cada Gobierno Regional. El aumento de las transferencias ha ocasionado dos efectos, por un lado el mayor desbalance horizontal entre departamentos y municipios en función de la posesión y usufructo de los recursos extractivos. Por otro lado, la persistencia de la llamada pereza fiscal<sup>97</sup> en muchas Municipalidades que podrían lograr recaudar mayores ingresos internos. Por otro lado, la autonomía de los Gobiernos Regionales se ve afectada si se considera sus limitaciones para recaudar impuestos, a diferencia de las Municipalidades, generando mayor dependencia respecto al Gobierno Central, a la par que les impide cumplir con mayor capacidad sus nuevas responsabilidades en el proceso de descentralización. Lo importante a remarcar es la gran dependencia económica que tienen las Municipalidades de recursos bastante vulnerables, dado que los cambios que pueden darse en el escenario internacional pueden tener efectos negativos en la estructura de financiamiento de los Gobiernos Subnacionales. En general se mantiene la asimetría y la brecha territorial ya sea entre departamentos como entre municipios. **Ver Anexo No 2.**
- Continúa la gran dependencia de los Gobiernos Subnacionales respecto a las asignaciones del Gobierno Central. Mientras que en 2002, tales transferencias representaban el 77,4% de los ingresos presupuestarios de todos los gobiernos subnacionales, en 2006 ellas suben a 85,7%. En los GGRR sube de 93,4% el 2002 al 96,7 el 2006<sup>97</sup> y al 96% el 2007<sup>98</sup>.
- Se han presentado desviaciones en la previsión de los gastos presupuestales de los Gobiernos Subnacionales que afectan la planificación y su ejecución oportuna, básicamente entre lo que se expresa en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), y su reflejo en el Presupuesto Institucional Modificado (PIM). Su explicación radica en los persistentes cambios de las directivas presupuestales del MEF y su consecuente efecto negativo en la gestión del gasto de parte de las autoridades subnacionales. Así mismo otra causa es la ausencia de planes institucionales con indicadores y metas que faciliten la gestión local o regional y reduzca los riesgos de la falta de predicción<sup>99</sup>.

94 Información MEF proporcionada por USAID I ProDescentralización

95 GPC, "Editorial: Retroceso en la Descentralización del Presupuesto Público", publicado el 18 de septiembre de 2010, en la página web <http://www.descentralizacion.org.pe/>

96 CRP. Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado. Evaluación del proceso de descentralización. Informe Anual 2010-2011

97 Jorge Vega Castro. Análisis del proceso de descentralización fiscal en el Perú. CIES. PUCP. No.266, 2008 Julio <http://departamento.pucp.edu.pe/economia/images/documentos/DDD266.pdf>

98 USAID/ ProDescentralización. Obra citada.

99 USAID/ProDescentralización, 2011. Su Estudio señala que en el 2010, la diferencia entre el presupuesto inicial y el

- Entrampamiento normativo en la Ley de Descentralización Fiscal vigente porque condiciona el cambio del esquema de transferencia para una mayor autonomía fiscal de los gobiernos regionales, a la conformación de regiones. El proceso de conformación de regiones está paralizado, siendo un tema pendiente de resolver, lo que genera una fuerte restricción para la implementación del nuevo modelo. En ese mismo escenario persiste la desconfianza por parte del MEF, y en general del Poder Ejecutivo, respecto a la gestión y uso de los recursos asignados a los gobiernos subnacionales.
- No se ha implementado un serio y sostenido Plan de desarrollo de capacidades que permita superar la falta de cuadros profesionales y técnicos en el marco del diseño e implementación de la carrera pública. Son varios los intentos frustrados de formular e implementar esos planes que terminan en una sumatoria de eventos sin mayor coherencia, seguimiento, evaluación de resultados y al margen de procesos de construcción de una propuesta de carrera pública, gran tarea pendiente cuya ausencia afecta sobremanera las capacidades institucionales de los Gobiernos Subnacionales.
- Carencia de un sistema de costeo técnico de las reales necesidades del territorio, la falta de planes de desarrollo territorial expresados en resultados verificables y las fallas de coordinación entre los gobiernos regionales y locales. Igualmente falta de un mapa tributario con datos sobre los ingresos según lugar de actividad económica y necesidades de gasto de cada departamento.
- En lo referente a la ejecución presupuestal y su concordancia con la planificación no ha existido un desempeño feliz debido entre otras razones a los cambios permanentes en las directivas y la falta de claridad frente a las mismas, así como a la falta de indicadores y metas precisas en la planificación del gasto por el MEF afectando la previsibilidad en la gestión del presupuesto público<sup>100</sup>. Esta situación a la que debe adicionarse las limitadas acciones de desarrollo de capacidades locales y regionales para una buena gestión, afectan los resultados en la calidad del gasto, más aun cuando deben gastar importantes recursos en poco tiempo, limitación que también afecta al ámbito nacional. A ello hay que sumar las dificultades que existen desde el MEF para hacer más permisible la ejecución del gasto subnacional, el excesivo centralismo en las relaciones de este Ministerio con cada uno de los Gobiernos Regionales y Municipales (que obliga a las autoridades a estar en Lima permanentemente en negociaciones desgastantes).

#### **4. Conclusiones**

##### **4.1 Dependencia financiera de los gobiernos subnacionales**

- Persiste notoriamente la dependencia financiera de los Gobiernos Subnacionales respecto al Gobierno Central. El conjunto de competencias y responsabilidades del Gobierno Central a los Gobiernos Subnacionales no ha ido acompañado de un modelo de financiamiento gradual orientado a generar mayor capacidad y eficiencia de éstos y a largo plazo a lograr la autonomía para el ejercicio de sus funciones. La composición de los recursos financieros de los gobiernos descentralizados difiere según se trate de gobiernos regionales y locales.
- Para los Gobiernos Regionales la mayor parte de sus ingresos provienen de transferencias financiadas por los recursos ordinarios (mayormente gastos corrientes) y algunos gastos de inversión para las Regiones que no reciben canon, lo cual afecta aun más su autonomía (transferencias que responden a criterios establecidos desde el Gobierno Central). En todo caso la participación porcentual de los Gobiernos Regionales en relación al total del gasto público no se ha incrementado. El ingreso total proveniente de la fuente del canon se ha incrementado pero de forma desigual e inequitativa. Solo 12 departamentos reciben el canon minero, que constituye la actividad extractiva más rentable. Cabe señalar que dichos fondos están destinados a financiar gastos de inversión. El resto de Gobiernos Regionales reciben transferencias a través del FONCOR, sin embargo dicho fondo no cuenta con criterios de distribución claros, y está sujeto a negociaciones con el MEF con cada Gobierno Regional. Otro problema serio es que en ausencia de una política firme de descentralización fiscal, la autonomía regional y local está permanentemente amenazada por el centra-

---

reformulado fue de 12 y 7 mil millones de nuevos soles aproximadamente para los gobiernos regionales y locales, respectivamente. No obstante, esta problemática también se hace evidente en el nivel nacional.

100 USAID/ ProDescentralización . 2011, p. 67.



lismo, recuérdese al respecto el proyecto de ley de Alan García del año 2007 que ordenaba que el 20% del canon minero destinado a las regiones, fuese distribuido directamente entre las familias de los poblados donde se desarrollan las actividades mineras, propuesta que además de populista era violatoria de la autonomía y no prosperó.

En el caso de los gobiernos locales prevalecen las transferencias financiadas por recursos determinados (más del 75% según el MEF), mientras las transferencias financiadas por recursos ordinarios son muy pequeñas. Cabe resaltar el peso de estas transferencias es diferente entre municipalidades urbanas y rurales. Mientras en el caso de las urbanas, llega a un 40%, en el caso de las rurales llega a 80%. La mayor recaudación del impuesto a la renta y del impuesto general a las ventas, son las fuentes principales de este incremento y que en el caso de las Municipalidades esto ha significado que entre el 74% y el 81% de sus ingresos provengan de tales transferencias. Lo importante a remarcar es la gran dependencia económica que tienen las Municipalidades de recursos bastante vulnerables, dado que los cambios que pueden darse en el escenario internacional pueden tener efectos negativos en la estructura de financiamiento de los Gobiernos Subnacionales.

#### **4.2 Falta de transparencia en algunas decisiones**

Cabe señalar que además de las relaciones de dependencia de los Gobiernos Subnacionales respecto al Gobierno Central, se tiene información de autoridades municipales de situaciones de escasa transparencia cuando no de evidente corrupción en programas como Foniprel o Agua para Todos, en los que los funcionarios intermedios del Gobierno anterior saliente asumían representaciones mayores negociaban aprobaciones de proyectos a cambio de la aceptación de contratistas ya designados sin mayor licitación pública<sup>101</sup>.

#### **4.3 Persiste la inequidad en la asignación de recursos**

- Se puede notar que persiste la inequidad en la asignación de recursos. El incremento de los recursos asignados a los Gobiernos Subnacionales no ha sido resultado de una reforma de política fiscal que promueva nuevas condiciones de equidad y redistribución en el marco de la descentralización. Inclusive los momentos de la transferencia de recursos a Gobiernos Regionales y Municipalidades estuvo sujeta a un manejo discrecional y dependían de la voluntad del Gobierno Central. Un componente sustancial del incremento presupuestal en los Gobiernos Subnacionales está compuesto por el canon minero, que ha llegado en promedio a más del 50% de las transferencias realizadas desde el Gobierno Central. Estas limitaciones afectan tanto el manejo saludable de las finanzas locales como la posibilidad de conseguir más rentas de manera creativa y gradual.

De acuerdo al MEF, el 3% de municipalidades recibe el 50% de las transferencias por explotación de recursos naturales<sup>102</sup>. A nivel de gobiernos regionales, la situación es similar. Por su parte, los recursos ordinarios –que representan el 83% del presupuesto de los gobiernos regionales- se distribuyen en función de asignaciones históricas, que no responden a las necesidades de las distintas zonas del país. Si bien el marco normativo prevé la existencia de fondos de compensación como Foncomun y Foncor, éstos asignan recursos no sólo a los departamentos pobres en recursos naturales sino también a los que los poseen, acrecentando así las diferencias entre departamentos. Cabe mencionar que el Informe Anual de la Secretaría de Descentralización destaca que en el 2007 se ajustaron los índices del Fondo de Compensación Regional (FONCOR) a fin de lograr una distribución más equitativa de los recursos en el año fiscal 2008<sup>103</sup>.

- Hay que resaltar que la persistencia y agudización de estas inequidades constituyen un gran factor de generación o persistencia de conflictos, así como desestimula los esfuerzos de conformación de nuevas Regiones (proceso de integración) debido al no pretender compartir los particulares beneficios de varios de los actuales departamentos.

101 Este comentario es muy extendido principalmente en las autoridades municipales quienes temerosas de perder oportunidades de financiamiento para obras muy esperadas como las del agua potable, asientan los comportamientos de los funcionarios ministeriales y guardaban silencio frente a la ausencia de transparencia al designar a las empresas contratistas.

102 Presentación del Viceministro de Hacienda en septiembre de 2007 para sustentar ante el Congreso de la República los Proyectos de Ley de Presupuesto, Equilibrio Financiero y Endeudamiento Fiscal 2008

103 Idem.

Lo más resaltante en materia de transferencia de recursos fue el incremento de la asignación de fondos provenientes del canon minero, en un contexto de gran inequidad (8 departamentos concentran un 80% de esa fuente de ingresos) y que agudizó el desbalance territorial, afectando aun más los principios de equidad en materia fiscal. Otro componente que ha aumentado en la distribución presupuestal ha sido el canon gasífero, cuya asignación es aun más inequitativa concentrándose básicamente en Cusco. Es evidente que esta situación de dependencia e inequidad hace muy vulnerables a los Gobiernos Subnacionales para encarar de manera más adecuada y decidida el proceso de descentralización.

- Es notoria la dependencia de los Gobiernos Regionales y Municipales respecto al Gobierno Nacional lo cual facilita la enorme discrecionalidad que se da por parte de este último, generando un clima de poca transparencia, clara predictibilidad necesaria para la planificación responsable y ampliando los escenarios de conflictos<sup>104</sup>. Pero a su vez persiste una frágil “conciencia fiscal” en los Municipios y Gobiernos regionales. De acuerdo a la normatividad vigente es muy escaso el porcentaje de Municipios que han logrado cumplir con las normas fiscales vigentes, al igual que poco se ha avanzado en superar lo que se denomina “pereza fiscal”.

#### 4.4 Ausencia de instrumentos para una medición precisa

- Hay carencia de instrumentos precisos que midan los ingresos y gastos para cada función y ámbito. Constituye un factor más que afecta el justo equilibrio entre los compromisos de gasto y los ingresos de los gobiernos regionales y locales. La posibilidad de organizar un mapa de ingresos tributarios en función de lugar de la actividad económica y no del domicilio fiscal como ocurre hasta ahora es un avance, aunque eso no supera automáticamente el problema existente de medición de los costos de las funciones a transferir a los Gobiernos Subnacionales así como de los criterios a tomar en cuenta para la asignación de recursos que realmente respondan a las necesidades de tales jurisdicciones. En tal sentido hace falta disponer de una metodología de costeo de los servicios públicos, uniforme y validada por el Ministerio de Economía y Finanzas, y de un mapa tributario, para la identificación de los contribuyentes y determinar las capacidades fiscales de los territorios.”<sup>105</sup>

#### 4.5 Un paso positivo, pero inconcluso

- Un hito importante ha sido la conformación de la Comisión Multisectorial en materia de Descentralización Fisca<sup>106</sup>, **ver Anexo No 3**, para formular una propuesta técnica consensuada sobre un nuevo modelo de descentralización fiscal. Esta comisión ha estado integrada por la Presidencia del Consejo de Ministros y su Secretaría de Descentralización, el Ministerio de Economía y Finanzas, la ANGR, la AMPE, y la REMURPE. Empezó su funcionamiento en mayo de 2010. La comisión ha logrado formular una propuesta técnica de descentralización fiscal, consultada a los Gobiernos Subnacionales y con expertos. La propuesta señala la revisión del sistema de transferencias, a fin de incorporar criterios de equidad y predictibilidad; un sistema de coparticipación de los tributos nacionales con los gobiernos descentralizados; la revisión del sistema de recaudación de los gobiernos locales tomando en cuenta su heterogeneidad; el análisis de una posible asignación de impuestos a los gobiernos regionales; la revisión de las reglas fiscales, entre otros. Desde diciembre de 2010, la Comisión ha enviado su propuesta al Gobierno Central sin respuesta ni aprobación.

#### 4.6 El MEF sigue decidiendo unilateralmente las reglas de juego

Frente a esta realidad el MEF ha establecido nuevas pautas para la ejecución de los presupuestos

104 Ley N° 29125, establece la Implementación y el Funcionamiento del FONIPREL, reglamentada por el D.S. N° 204-2007-EF. Para el 2008 FONIPREL convocó a un concurso por hasta S/. 650 millones

105 USAID I ProDescentralización. Informe Anual del Proceso de Descentralización 2010 y balance de avances y resultados a julio 2011

106 En cumplimiento de la Duodécima Disposición Transitoria Final de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2010

institucionales de los diversos ámbitos de gobierno<sup>107</sup>, en particular el establecimiento de la formulación de una programación de compromisos anuales (PCA) incluyendo toda tipo de financiamiento, que garantice la ejecución presupuestal “a un proceso de programación y planificación acorde con los objetivos institucionales fijados para el año<sup>108</sup>. Se ha señalado en relación a la capacidad del gasto público la ejecución de obras de infraestructura y saneamiento (priorizadas por la condicionalidad existente), aunque en muchos casos las autoridades subnacionales preferirían reorientar su inversión hacia promoción del desarrollo económico y social<sup>109</sup>. Cabe distinguir los gastos realizados desde los Gobiernos Subnacionales de manera autónoma de aquellos que son asignados a los Programas Nacionales e invertidos localmente que dependen del Gobierno Central y sin mayor participación de las autoridades subnacionales en su diseño y ejecución<sup>110</sup>. En todo caso cuando dichos programas involucran a los Gobiernos Subnacionales responden básicamente a un interés de desconcentración que a un proceso político de descentralización. En algunos casos hasta se contraponen o superponen a los procesos desarrollados local o regionalmente<sup>111</sup>. Cabe recordar que las desviaciones e improvisaciones del MEF en cuanto a la asignación oportuna de los recursos y la aprobación de los proyectos ha generado dificultades a los Gobiernos Subnacionales para planificar mejor sus acciones en un escenario de predictibilidad y de confianza entre sociedad y gobierno.

#### 4.7 Descentralización fiscal, gran tarea pendiente

- Si bien ha mejorado el escenario de la transferencia de competencias hacia los Gobiernos Regionales principalmente, y en menor medida hacia los Gobiernos Locales, sigue vigente la gran tarea de la descentralización fiscal desde un enfoque integral que pasa por priorizar la reforma tributaria. Esta tarea debiera ser la continuidad del proceso iniciado por la Comisión Multisectorial para sentar las bases de un Pacto Fiscal como una de las bases del relanzamiento del proceso de descentralización en el quinquenio 2011-2016.

### 5. LINEAMIENTOS PARA UNA PROPUESTA DE POLÍTICA PARA EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN LOS GOBIERNOS LOCALES.

#### 6.5.1 INTRODUCCION

La descentralización de la gestión pública se constituye como una respuesta del estado a las demandas ciudadanas para resolver problemas públicos en la búsqueda de un mayor grado de eficiencia y equidad distributiva de los recursos estatales.

Varios son los modelos utilizados por los países Latinoamericanos en materia de descentralización fiscal. Cada país ha diseñado este proceso sobre la base de la voluntad política y de acuerdo a las necesidades y posibilidades de recursos. No obstante, a pesar de las disparidades existentes, se presume que los diversos países sustentan como valor y factor común de sus modelos, la búsqueda de eficiencia y equidad del gasto público, que en última instancia, es el objetivo la descentralización fiscal.

La descentralización y el financiamiento de la gestión de los gobiernos locales en el Perú han estado siempre supeditados al ánimo y voluntad política del gobierno de turno. Esto explica lo acontecido en los últimos 30 años se han producido marchas y contramarchas, en lo que a descentralización fiscal se refiere:

- En la década de 1980 se da un fuerte impulso a la descentralización en las Municipalidades, en este periodo se transfieren funciones del ex Ministerio de Construcción, Transportes y Comunicaciones y se entregan a las Municipalidades los Impuestos de Alcabala, al Patrimonio Vehicular, a los Juegos de Bingos y se crea el Impuesto de Promoción Municipal (dos puntos del IGV). En el ámbito regional se crea y entran en funciones 11 Gobiernos Regionales en el país.

107 Directiva N° 005-2010-EF/76.01 (Directiva para la ejecución presupuestaria 2011).

108 USAID/ ProDescentralización , Obra citada

109 Grupo Propuesta Ciudadana. La descentralización peruana: una agenda para relanzar un proceso impostergable

110 Programas tales como Agua para Todos, Juntos, Revalora Perú, Estrategia Nacional Crecer, etc. Véase: D.S. N° 32-2005-PCM – Programa Juntos, DS N° 055-2007-PCM – Estrategia Nacional Crecer; D.S. 001.2009-TR –Programa Revalora Perú.

111 Como ocurrió con la imposición de los Núcleos Ejecutores

- En la década de 1990 se produce un retroceso en el proceso con la desactivación de las Regiones y la recentralización de funciones, y competencias municipales en instancias del Gobierno Nacional. Así mismo y en forma paralela se reduce la base tributaria y potencial fiscal de los Gobiernos Locales.
- Finalmente en la primera década de éste siglo, se reinicia el proceso de descentralización con un mayor énfasis en los Gobiernos Regionales. En esta etapa se aprueban las Leyes de Bases para el proceso y en su desarrollo e implementación se acentúa la transferencia de funciones y competencias y poca o ninguna a una real descentralización fiscal. En esta etapa las finanzas de los Gobiernos Regionales y Locales han sido favorecidas únicamente por la coyuntura del desmesurado crecimiento de la demanda y de los precios internacionales de los minerales, lo cual generó un crecimiento geométrico de los ingresos por los conceptos de Canon y Regalías Mineras. En consecuencia el crecimiento de los recursos en los gobiernos subnacionales por concepto de CANON observado en los años 2006-2008 no fue la expresión de una política preestablecida para el proceso de descentralización fiscal en el país. Sin embargo la crisis financiera internacional del año 2009, la caída en la demanda de los EEUU y la inestabilidad de la economía europea está mostrando la fragilidad del modelo de financiamiento que actualmente sostiene a los gobiernos subnacionales.

En este contexto el proceso de descentralización fiscal, por el lado de los ingresos ha evolucionado, durante los últimos años, más por inercia vinculada al crecimiento económico del país que por las reales voluntades políticas para impulsarla. Por el lado del gasto los gobiernos subnacionales han recibido gran parte de las transferencias de funciones establecidas en las leyes de bases de descentralización, sin que se hayan medido efectivamente el costo real de operación e inversión de las funciones transferidas, ni el fortalecimiento de las capacidades necesarias para mejorar o mantener el normal funcionamiento de estas.

Con esta evolución desarticulada respecto a la demanda de recursos de las Municipalidades y en los términos de la Clasificación de las Fuentes de Financiamiento establecidos por la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, la estructura del modelo de financiamiento de los Gobiernos Locales, vigente, es el siguiente:

**Cuadro 1: ESTRUCTURA DEL MODELO DE FINANCIAMIENTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES**

| USO<br>FUENTE                          | ESPECÍFICO  | CONDICIONADO   | LIBRE DISPONIBILIDAD                      |
|--|---|--|---|
| RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS       | Arbitrios Municipales, Derechos por servicios y Contribuciones por obras públicas   |  | Impuestos, Multas, Rentas de la Propiedad |
| TRANSFERENCIA DE RECURSOS ORDINARIOS   | Vaso de Leche, Comedores, PROVIAS, Programa Nutricional a pacientes con Tuberculosis, Víctimas de Terrorismo, Transferencia de partidas |  |   |
| TRANSFERENCIA DE RECURSOS DETERMINADOS | Canon, Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas, Impuesto a los Casinos de Juegos, FONIPREL, FORSUR                                       | Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal | FONCOMUN                                  |

## 6.5.2 EVOLUCIÓN DEL MODELO DE FINANCIAMIENTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES

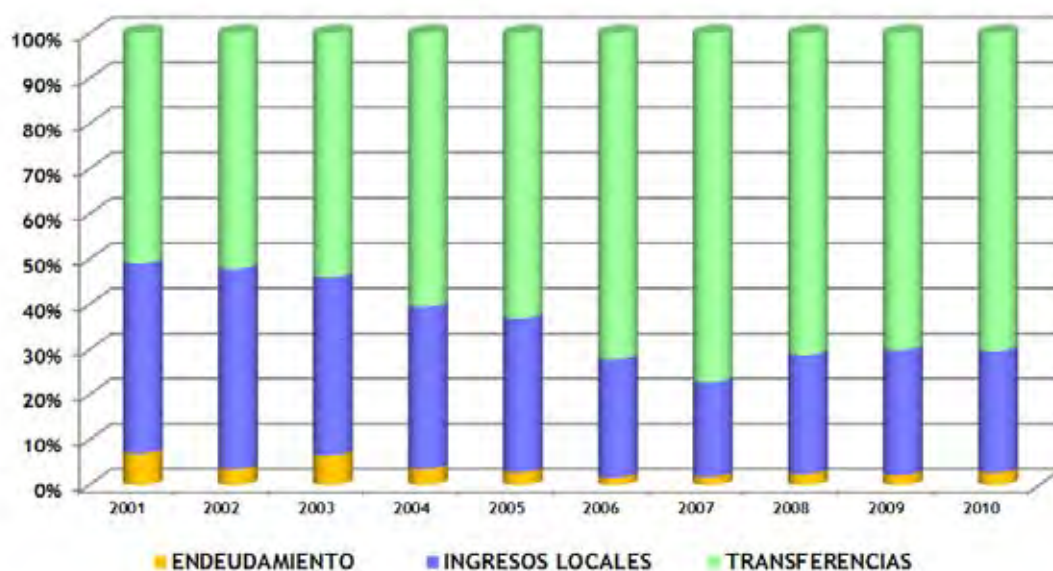
Los Gobiernos Locales tienen como principales fuentes de financiamiento los Recursos Directamente Recaudados, los Recursos por concepto de Canon y FONCOMUN. Estos ingresos explican el 73.9% de los obtenidos en el año 2010.

Cabe señalar que la estructura financiera de los Gobiernos Locales ha cambiado en su composición durante los últimos 10 años, pues el crecimiento de los ingresos por concepto de Canon y Regalías Mineras experimentado un crecimiento importante<sup>112</sup> pues de haber representado un 7.4% en el año 2002 ha pasado a representar el 30.1% en el año 2010, situación que ha generado una disminución significativa de la participación de los Recursos Directamente Recaudado (Ingresos Locales).

Esta tendencia ha tenido impacto en el grado de importancia de los principales tributos municipales como el Impuesto Predial que de representar el 8.2% del total de ingresos percibidos en el año 2002 paso al 4.1% en el año 2010 o el caso de los Arbitrios Municipales (Limpieza Pública, Parques y Serenazgo) que en el año 2002 representaron el 9.8%, pasaron a representar apenas el 3.5% en el año 2010.

La recomposición en la estructura de los ingresos de los Gobiernos Locales ha generado una situación de “híperdependencia financiera” de las transferencias del Gobierno Nacional.

**Grafico N° 1: ESTRUCTURA FINANCIERA DE LOS GOBIERNOS LOCALES**



## 6.5.3 RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS

Los Recursos Directamente Recaudados comprenden a los ingresos que las Municipalidades captan localmente y comprende a los Impuestos, Tasas, Contribuciones y Derechos Municipales. El principal componente está constituido por los Impuestos Municipales, cuya estructura es aplicado y beneficia específicamente a las Municipalidades Urbanas. Estos impuestos fueron drásticamente afectados en sus tasas y en su base tributaria durante el Gobierno de la década 1990-2000, periodo en el que se instauró una política centralista de gestión pública y que conllevó a la reducción de la capacidad financiera de los Gobiernos Locales y a su debilitamiento.

En este contexto la estructura actual de los tributos municipales tienen las ineficiencias siguientes:

### a. MPUESTO PREDIAL

Actualmente los precios unitarios de los terrenos urbanos y rústicos es determinada y aprobada por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, cuyos resultados muestran deficiencias en la

<sup>112</sup> Como se ha mencionado anteriormente el crecimiento en la demanda y precios internacionales de los minerales ha generado una mayor recaudación del Impuesto a la Renta que grava a las empresas mineras y consecuentemente mayores ingresos por concepto de Canon, Sobre canon y Regalías Mineras



valorización (áreas sin valorizar o sin actualizarse con la realidad de la infraestructura y usos de zonas urbanas) lo que finalmente genera la regresividad del impuesto.

Por otro lado La escala con alícuotas progresivas del Impuesto Predial aplicadas sobre “el valor total de los predios del contribuyente ubicados en cada jurisdicción distrital”, no resulta la más eficiente para una política redistributiva real, puesto que las Municipalidades Distritales con población pobre y extremadamente pobre, tendrán recaudación baja o muy baja dada la escasa base tributaria y la limitada capacidad de pago de los contribuyentes y como consecuencia de ello escasas posibilidades de financiar mejoras en infraestructura o servicios. En estos casos ¿qué política de redistribución podría existir en una jurisdicción provincial?. Es evidente la poca viabilidad política para que las Municipalidades Distritales renuncien a su condición de sujeto activo y beneficiario de la recaudación del impuesto, por esta razón es conveniente evaluar la factibilidad para establecer mecanismos que no afecten los niveles de financiamiento actuales y revisar la legislación para tal fin.

#### b. IMPUESTO DE ALCABALA

El impuesto de alcabala, hasta el año 1983, constituyó recurso del Gobierno Nacional, y fue administrado por el Ministerio de Economía y Finanzas. Es a partir del Decreto Legislativo N° 303, emitido en el año 1984, que este impuesto se transfiere a los gobiernos locales dentro de un proceso desarticulado de descentralización fiscal hacia las municipalidades, que se produce durante el periodo 1980-1989.

En la década del 90 el Gobierno Nacional, dentro de una política centralista de la gestión pública, mediante Decreto Legislativo N° 776 modifica una serie de tributos municipales, reduciendo tasas, bases imponibles y regímenes de exoneración e inafectación, dentro de las cuales se establece una inafectación de la base imponible en el tramo de hasta el equivalente a 25 UIT . Posteriormente, se realizaron otras modificaciones en la normatividad del impuesto de alcabala, reduciendo el tramo inafecto equivalente a 10 UIT.

En la evaluación de la normatividad del impuesto vigente se identificaron los vacíos legales e inequidades siguientes:

- La inafectación establecida para la primera venta de inmuebles, solo considera al valor de la construcción, sin embargo el valor que se establece para la transferencia no desagrega el valor de la construcción y del terreno, por lo que se hace inviable la aplicación de tal disposición.
- La falta de precisión del término “primera venta” permite que esta se produzca después de un periodo de tiempo de uso o aprovechamiento del bien con lo cual se desnaturaliza el objeto promocional de la norma.
- El impuesto establece como base imponible el valor de la transferencia; sin embargo, existen transferencias gravadas que no se valorizan, como es el caso de las donaciones, prescripción adquisitiva de dominio, fusión de sociedades y otros, hecho que genera un vacío para la aplicación de la norma.
- El tramo inafecto de la base imponible, equivalente a las 10 UIT genera diversas formas de elusión tributaria como la subdivisión de inmuebles o las adquisiciones en copropiedad.
- La norma no establece la obligación de presentar declaraciones tributarias no obstante ser un tributo autoliquidable, hecho que dificulta el proceso de fiscalización de las administraciones tributarias.

#### c. IMPUESTO AL PATRIMONIO VEHICULAR

Este impuesto fue creado por el artículo 19 de la Ley 23724 (13-12-83), Ley que “Establece Normas para el Financiamiento del Presupuesto del Sector Público para el año 1984” a favor del Gobierno Central, gravando a los vehículos, fabricados en el país o importados a partir del año 1980 con tasas del 1%, 2% y 3% de acuerdo al tipo de vehículo automotor.

El artículo 32 del Decreto Legislativo N 362 (25-12-85), Ley que “Simplifica el Sistema de Impuestos y Racionaliza Incentivos Tributarios” dispone la transferencia de los recursos y la administración de diversos impuestos del Gobierno Central a las Municipalidades Provinciales, y por Ley 24966 (22-12-

88), se “Modifica el Impuesto al Patrimonio Automotriz”, estableciéndose que el impuesto aplicará durante los 5 primeros años para las Categorías A1, A2 A3 y C y de 7 años para la Categoría A4.

Finalmente el Decreto Legislativo N 776 de la década de 90, reduce la tasa del Impuesto al Patrimonio Vehicular al 1% en forma general y reduce también el ámbito de su aplicación únicamente para vehículos automóviles, camionetas y station wagon con una antigüedad no mayor de tres (3) años.

Estos antecedentes ameritan una revisión de la normatividad del impuesto vehicular para restituir la capacidad financiera de las Municipalidades Provinciales particularmente para el mantenimiento e infraestructura vial.

**Cuadro 2: COMPARATIVO DE LAS DISPOSICIONES ORIGINALES Y VIGENTES DEL IMPUESTO AL PATRIMONIO VEHICULAR**

| ELEMENTOS CONSTITUTIVOS        | NORMA ORIGINAL<br>Ley 23724 Art 19º<br>13-12-83                  | NORMA VIGENTE<br>Ley 27616 28-12-2001   |
|--------------------------------|--|---|
| VEHÍCULOS AFECTOS              | Automóviles y vehículos con tracción en las 4 ruedas             | Vehículos automóviles, camionetas y station wagon   |
| CATEGORÍA DE VEHÍCULOS AFECTOS | A1, A2, A3, A4 y C   | Sin categorías  |
| PERIODO DE AFECTACION          | Fabricados en el país o importados a partir de 1980              | Hasta una antigüedad no mayor de 3 años computados a partir de la 1ra inscripción en RRPP |
| TASAS IMPOSITIVAS              | 1%: Categoría A1, A2 y A3<br>2%: Categoría C<br>3%: Categoría A4 | 1%  |
| ÓRGANO ADMINISTRADOR           | Dirección General de Contribuciones - MEF                        | Municipalidades Provinciales  |
| DESTINO DEL IMPUESTO           | Tesoro Público   | Municipalidades Provinciales  |

- FUENTE: [www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe) , Archivo digital de la Legislación en el Perú.

Por otro lado la afectación impositiva a los vehículos durante los 3 primeros años siguientes a la fecha de inscripción en los Registros Públicos, resulta **inequitativa al principio de equidad horizontal**. Para el caso del Impuesto al Patrimonio Vehicular este principio no se cumple, si consideramos que tratándose de un impuesto patrimonial, éste no grava el patrimonio vehicular total de las personas; pues si una persona tiene en propiedad un vehículo del año, valorizado en \$ 10,000 está obligado a pagar el impuesto. Si a otra persona con un vehículo con 4 años de antigüedad, valorizado en \$ 50,000, no alcanza al periodo de afectación y por tanto no le corresponde pagar el impuesto.

Por el lado de la inequidad por beneficios obtenidos cabe señalar que el parque automotor genera demandas de infraestructura vial nueva y de mantenimiento de las existentes, así como de los servicios de señalización, semaforización y en general de los servicios de transporte a cargo de las Municipalidades, cuyos principales usuarios y beneficiados son los propietarios de vehículos usuarios de la infraestructura y vías de tránsito. Lo que resulta inequitativo es que, del total de beneficiados de esta infraestructura y servicios, sólo 6.8% de los vehículos que circulan en el país están afectas al pago del impuesto, mientras que el 93.2% de los vehículos resultan subsidiados de las inversiones y gastos que realizan las Municipalidades, las que por lo general utilizan los recursos provenientes del Fondo de Compensación Municipal e Impuestos Municipales.

Sin embargo lo que es necesario subrayar es que los recursos de utilizados para financiar este tipo de gastos son tributos obtenidos por fuentes distintas como el Impuesto Predial, de Alcabala o transferencias del FONCOMUN que son pagados en gran parte por las personas que no tienen vehículos, lo cual, nos lleva a concluir que las personas que no tienen vehículos (con menor capacidad económica) resultan subsidiando, en infraestructura y mantenimiento vial, a las personas que si tienen vehículos

(con mayor capacidad económica)

#### d. ARBITRIOS MUNICIPALES

El Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída sobre el expediente N°00053-2004-PI/TC (Municipalidad de Miraflores) señala la contradicción que existe en la normatividad al regular a los arbitrios municipales como tasas por servicios individuales. El Tribunal Constitucional señala que “Si bien, teóricamente, la tasa sirve para financiar servicios públicos divisibles, en la práctica el arbitrio (sub-especie) presenta problemas técnicos para justificar su cobro para servicios perfectamente divisibles. No siempre se podrá verificar esta contraprestación efectiva de servicio público individualizado; ello tiene como consecuencia que el vecino contribuyente, al no constatar la existencia de un beneficio directamente individualizado en su caso, se muestre renuente a aceptar el aumento del costo”.

Adicionalmente a ello los principios que establece el Tribunal Constitucional como de cumplimiento obligatorio resultan bastante complicados para las Municipalidades de las principales ciudades de la Republica, puesto que se establecen metodologías de distribución y determinación de costos que requieren de abundante información y personal especializado, situación que las pequeñas municipalidades urbanas y rurales que prestan servicios de limpieza pública se ven imposibilitados de formalizarse y adecuarse a la normatividad legal vigente.

En estas condiciones el nivel de ingresos de los principales impuestos y tasas municipales ha ido perdiendo importancia dentro de estructura financiera que perciben las Municipalidades del país.

**Cuadro N° 3: ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS INGRESOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES 2002-2010**

| CONCEPTO                               | 2002          | 2004          | 2006          | 2008          | 2010          |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>1. INGRESOS LOCALES</b>             | <b>44.3%</b>  | <b>35.9%</b>  | <b>26.2%</b>  | <b>26.4%</b>  | <b>26.9%</b>  |
| <b>1.1 Tributos predeterminados</b>    | <b>20.7%</b>  | <b>16.1%</b>  | <b>11.6%</b>  | <b>12.7%</b>  | <b>11.8%</b>  |
| Impuesto Predial                       | 8.2%          | 6.3%          | 5.0%          | 4.6%          | 4.1%          |
| Impuesto de Alcabala                   | 1.4%          | 1.0%          | 1.2%          | 3.1%          | 3.2%          |
| Arbitrio de Limpieza Publica           | 5.9%          | 4.4%          | 2.7%          | 2.4%          | 2.0%          |
| Arbitrio de Parques                    | 1.9%          | 1.5%          | 0.9%          | 0.9%          | 0.7%          |
| Arbitrio de Serenazgo                  | 2.1%          | 1.6%          | 0.9%          | 0.8%          | 0.8%          |
| Impuesto al Patrimonio Vehicular       | 0.8%          | 0.9%          | 0.6%          | 0.7%          | 0.9%          |
| Impto. Espec. Púb. no Deportivos       | 0.3%          | 0.2%          | 0.2%          | 0.1%          | 0.1%          |
| Impuesto a los Juegos                  | 0.2%          | 0.1%          | 0.1%          | 0.0%          | 0.0%          |
| Impuesto a las Apuestas                | 0.0%          | 0.0%          | 0.0%          | 0.0%          | 0.0%          |
| <b>1.2 Otros Ingresos Locales</b>      | <b>23.6%</b>  | <b>19.8%</b>  | <b>14.6%</b>  | <b>13.6%</b>  | <b>15.1%</b>  |
| <b>2. TRANSFERENCIAS</b>               | <b>52.1%</b>  | <b>60.5%</b>  | <b>72.2%</b>  | <b>71.2%</b>  | <b>70.4%</b>  |
| <b>2.1 Recursos de Coparticipación</b> | <b>42.3%</b>  | <b>42.9%</b>  | <b>62.4%</b>  | <b>63.9%</b>  | <b>47.9%</b>  |
| Canon, Sobre canon y Regalías          | 7.4%          | 12.7%         | 32.9%         | 38.3%         | 30.1%         |
| Renta de Aduana                        | 0.9%          | 1.9%          | 1.7%          | 1.3%          | 1.0%          |
| Fondo de Compensación Municipal        | 34.0%         | 28.2%         | 27.8%         | 24.3%         | 16.9%         |
| <b>2.2 Donaciones y Transferencias</b> | <b>9.9%</b>   | <b>17.7%</b>  | <b>9.8%</b>   | <b>7.3%</b>   | <b>22.4%</b>  |
| Programa del Vaso de Leche             | 8.4%          | 5.4%          | 3.9%          | 2.8%          | 2.0%          |
| Transferencias Ordinarias              | 0.0%          | 9.1%          | 0.0%          | 2.5%          | 7.8%          |
| Otras donaciones y transferencias      | 1.5%          | 3.2%          | 5.9%          | 2.0%          | 12.6%         |
| <b>3. ENDEUDAMIENTO</b>                | <b>3.5%</b>   | <b>3.6%</b>   | <b>1.6%</b>   | <b>2.4%</b>   | <b>2.7%</b>   |
| <b>TOTAL</b>                           | <b>100.0%</b> | <b>100.0%</b> | <b>100.0%</b> | <b>100.0%</b> | <b>100.0%</b> |

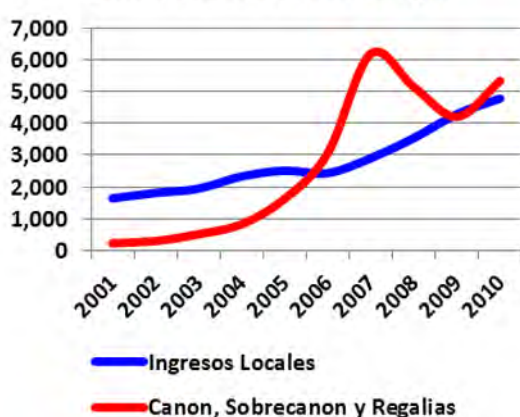
Fuente: Dirección General de Contabilidad Pública, Dirección General de Presupuesto Público - MEF

#### 6.5.4 TRANSFERENCIAS DEL CANON, SOBRECANON Y REGALÍAS

El importante crecimiento en los ingresos por Canon, Sobrecanon y Regalías se explica por el incremento en la demanda y en los precios internacionales de los minerales, los cuales han incidido directamente en una mayor recaudación del Impuesto a la Renta que grava a las empresas mineras.

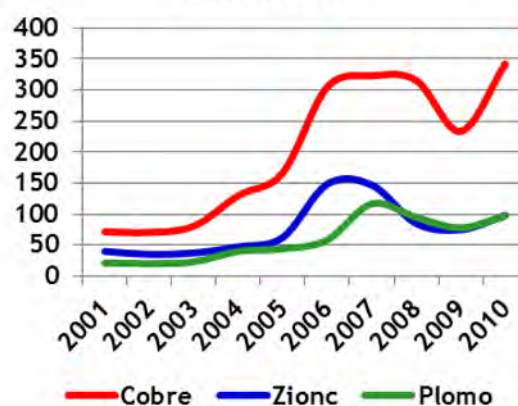
En consecuencia la variación de los Ingresos por Canon, Sobrecanon y Regalías depende del comportamiento de los precios internacionales de los minerales, pues como se observa en los gráficos 2 y 3 la tendencia de ambos es similar, observándose una caída en los ingresos del CANON en el año 2009, producto de la crisis financiera internacional con el deterioro de la demanda y de los precios internacionales de los minerales.

**Grafico-N°2**  
**EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS LOCALES Y RECURSOS DEL CANON 2001-2010**  
(en millones de Nuevos Soles)



FUENTE: Dirección General de Contabilidad Pública – MEF

**Grafico-N°3**  
**EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS INTERNACIONALES DE LOS PRINCIPALES MINERALES 2001-2010**  
(Ctvs. US\$/lb)



FUENTE: Estadísticas del Sector Minero – MIINEM

Por otro lado, a nivel Municipal los Recursos del Canon, Sobrecanon y Regalías Mineras no contribuyen a corregir los desbalances horizontales que económica y socialmente se presenta en el territorial nacional

**Cuadro N° 3: INEQUIDADES EN LA DISTRIBUCIÓN DEL CANON Y REGALÍAS 2010**

| Departamento | Municipalidad                  | Canon y Regalías mineras | Población 2010 | PerCapita-Canon 2010 | Pobreza Más de 2 NBI de departamental |
|--------------|--------------------------------|--------------------------|----------------|----------------------|---------------------------------------|
| TACNA        | Distrital de Ilabaya           | 55,817,392.12            | 4,079          | 13,684.09            | 2.5%                                  |
| TACNA        | Distrital de Ite               | 33,852,988.37            | 3,534          | 9,579.23             | 2.5%                                  |
| TACNA        | Provincial de Jorge Basadre    | 22,418,448.51            | 2,435          | 9,206.76             | 2.5%                                  |
| ANCASH       | Distrital de San Marcos        | 109,862,948.63           | 14,295         | 7,685.41             | 1.7%                                  |
| MOQUEGUA     | Distrital de Torata            | 56,386,408.75            | 7,591          | 7,428.06             | 3.9%                                  |
| MOQUEGUA     | Distrital de Carumas           | 23,045,227.45            | 5,192          | 4,438.60             | 3.9%                                  |
| ANCASH       | Distrital de Chavin de Huantar | 29,472,782.93            | 9,360          | 3,148.80             | 1.7%                                  |
| ANCASH       | Provincial de Huari            | 23,378,910.43            | 10,149         | 2,303.57             | 1.7%                                  |

| Departamento | Municipalidad                   | Canon y Regalías mineras | Población 2010 | PerCapita-Canon 2010 | Pobreza Más de 2 NBI departamental |
|--------------|---------------------------------|--------------------------|----------------|----------------------|------------------------------------|
| MOQUEGUA     | PROVINCIAL DE MARISCAL NIETO    | 79,819,967.92            | 45,347         | 1,760.20             | 3.9%                               |
| LA LIBERTAD  | DISTRITAL DE QUIRUVILCA         | 25,418,649.75            | 14,574         | 1,744.11             | 2.8%                               |
| LA LIBERTAD  | DISTRITAL DE SANAGORAN          | 17,873,407.64            | 14,014         | 1,275.40             | 2.8%                               |
| AREQUIPA     | DISTRITAL DE TIABAYA            | 15,550,091.11            | 14,992         | 1,037.23             | 4.5%                               |
| CAJAMARCA    | DISTRITAL DE LOS BAÑOS DEL INCA | 40,202,540.18            | 39,096         | 1,028.30             | 6.6%                               |
| AMAZONAS     | PROVINCIAL DE UTCUBAMBA         | 20,761.45                | 52,197         | 0.40                 | 21.9%                              |
| AMAZONAS     | PROVINCIAL DE CONDORCANQUI      | 3,773.38                 | 25,654         | 0.15                 | 21.9%                              |
| PIURA        | PROVINCIAL DE SECHURA           | 4,742.43                 | 33,692         | 0.14                 | 12.1%                              |
| PIURA        | PROVINCIAL DE CHULUCANAS        | 438.25                   | 77,863         | 0.01                 | 12.1%                              |
| PIURA        | PROVINCIAL DE HUANCABAMBA       | 195.39                   | 30,872         | 0.01                 | 12.1%                              |

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Instituto Nacional de Estadística e Informática.

Tal como se observa en el cuadro precedente los recursos del CANON no están beneficiando a las Municipalidades con mayor pobreza medida en términos de población con más de 2 Necesidades Básicas Insatisfechas que registra el INEI a nivel departamental.

#### 6.5.5 TRANSFERENCIAS DEL FONDO DE COMPENSACIÓN MUNICIPAL (FONCOMUN), FONDO DEL PLAN DE INCENTIVOS A LA MEJORA DE LA GESTIÓN Y MODERNIZACIÓN MUNICIPAL (FPIMGMM) Y EL FONDO DE PROMOCIÓN A LA INVERSIÓN PÚBLICA REGIONAL Y LOCAL (FONIPREL).

Estas transferencias otorgadas a las Municipalidades tienen diferencias respecto a sus objetivos y mecanismos de distribución. Los recursos del Fondo de Compensación Municipal- FONCOMUN son distribuidos para tratar de equilibrar las diferencias o brechas en la calidad de vida que existe en la población que ocupa el territorio nacional. En el caso de el FPIMGMM el objetivo es incentivar monetariamente a las Municipalidades para que mejoren su capacidad de gestión y consecuentemente la calidad de sus servicios a la comunidad.

Aun cuando estos objetivos son distintos, en ambos casos se busca la mejor forma de realizar estas transferencias de la manera más equitativa y para ello cada fondo establece su Tipología Municipal. Mientras que para el FONCOMUN se privilegia a las Municipalidades con mayores carencias y pobreza no monetaria; en el caso del FPIMGMM la tipología aplicada considera la importancia de la localidad por tamaño de la población e Índice de Desarrollo Humano y a partir de ello clasifica a las Municipalidades en Principales y no principales (más de 500 Viviendas Urbanas y menos de 500 Viviendas Urbanas).

En el caso del FPIMGMM las metas que se establecen han sido diseñadas en gran parte para la obtención de información de datos para políticas y/o ejecución de acciones del Gobierno Nacional más que para la realización de acciones Municipales orientadas a reducir brechas o atender carencias en sus localidades.

El gran problema que se presenta en la distribución de los recursos de éstos Fondos es que ninguno



de ellos mide la demanda insatisfecha (servicios e infraestructura) y no atendida por las Municipalidades dentro de sus funciones y competencias debido a la ausencia de potencialidades tributarias y de ingresos propios en sus respectivos territorios.

A ello cabe agregar un problema adicional: que el Fondo del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal es de carácter transitorio, y por esa razón los montos que el tesoro público viene asignando se han ido reduciendo cada año:

2010: S/. 1,300'000,000

2011: S/. 1,277'000,000

Ppto. 2012: S/. 782'000,000

En el caso del **Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL)**, éste se ha constituido por Ley 28939 e implementado por Ley 29125, señalándose que este fondo tiene por finalidad el cofinanciamiento de proyectos de inversión pública de los gobiernos regionales y locales, incluyendo los estudios de preinversión, orientados a reducir las brechas en la provisión de los servicios e infraestructura básicos, que tengan mayor impacto en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema en el país. Sin embargo al igual que los otros fondos, la carencia de una tipología que permita medir efectivamente la brecha en servicios o infraestructura básica genera que el otorgamiento de recursos a través de estos fondos no se dé realmente a las localidades más necesitadas.

En un estudio realizado recientemente en la PCM se confirma la deficiente orientación de los recursos del FONIPREL causados por la carencia de mecanismos efectivos de priorización y calificación. En dicho estudio se señala que:

*“al analizar la evolución y la focalización de FONIPREL, se observa que son los departamentos con menos IDH y con mayores niveles de pobreza los que, paradójicamente, tienen menor número de prioridades, según sostiene el desarrollo de inversiones del FONIPREL. Los departamentos de la sierra central y la norte tienen mayor número de prioridades, con más tipos de proyectos de ejecución y más estudios de inversión.*

*Mas grave resulta el que los distritos con un menor nivel de desarrollo, según el IDH, son los que obtienen un menor nivel de inversión. Todos estos indicadores interrelacionados, previamente mencionados, permiten sustentar la propuesta de un cambio y una revisión del proceso de concesión de fondos por parte del FONIPREL en pro de un desarrollo de lucha contra la desigualdad social y la pobreza, buscando una interrelación con el resto de programas sociales para homogenizar relativamente el mapa de IDH que muestra el Perú”.*

#### 6.5.6 TIPOLOGÍA MUNICIPAL

Tal como se ha mencionado las tipologías Municipales que actualmente se vienen utilizando para la distribución de recursos y para la política fiscal en general tienen un problema conceptual en común y es que en el diseño en ellos se desconoce la realidad de las brechas y carencias de servicios e infraestructura locales cuya atención corresponda a las Municipalidades.

La ausencia de este concepto genera los problemas que continuamente se observa en muchas Municipalidades que reciben cuantiosas transferencias de recursos pero que no han tenido mayor impacto en mejorar la calidad de vida de la población que atienden.

Una de las tipologías municipales que llevo a profundizar su estudio para identificar grupos homogéneos de Municipalidades, pero sin llegar a medir brechas y carencias de servicios e infraestructura locales, es la realizada por el Grupo de para el Desarrollo (GRADE) la cual constituyó una tipología combinando los criterios de concentración de población en pobreza, necesidades básicas insatisfechas y calidad de la gestión municipal, diferenciando los municipios provinciales y distritales. El resultado del documento es la definición de 10 tipos de gobiernos locales (6 de distritos y 4 de provincias). Para realizar esta tipología se utiliza el método de los “conglomerados”, que identifica grupos o tipos de gobiernos locales que entre grupos son muy diferentes y, al mismo tiempo, que en su interior son muy parecidos en función a las variables seleccionadas.

El diseño de las políticas tributarias locales y de transferencias compensatorias y condicionadas al esfuerzo fiscal, deben estar necesariamente apoyadas en una tipología que permita no solo identificar las diferencias existentes en la realidad municipal (urbano-rural, pobre-no pobre, brechas-carencias) para ser más equitativos en la distribución de recursos, sino que también permitan monitorear los avances en el desarrollo de las áreas que a la comunidad y al estado les interesa para mejorar la calidad de vida de la población, situación que actualmente no se tiene en gran parte por falta de información suficiente para dicho fin.

#### 6.5.6 LINEAMIENTOS DE UNA PROPUESTA DE POLÍTICA PARA EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Para abordar una política de descentralización fiscal en los Gobiernos Locales es necesario tener una visión global del financiamiento del gasto municipal y esto pasa por las políticas tributarias y las políticas de transferencias de recursos. Las diferencias que por lo general se identifican primariamente en los territorios municipales son su ámbito rural o urbano y su nivel de pobreza, sin embargo esta identificación es pocas veces considerado para la legislación nacional que regula el funcionamiento y financiamiento de este nivel de gobierno.

Los recursos financieros municipales recaudados localmente o recibidos por transferencias intergubernamentales deben asegurar el desarrollo y la calidad de vida de la población. En este caso una propuesta de descentralización fiscal debe considerar ajustes en la estructura impositiva tributaria municipal y en la política de transferencias. La primera de ellas dirigida a las localidades urbanas y la segunda con mayor énfasis a las localidades rurales y en extrema pobreza.

##### 6.5.6.1 PARA LA POLÍTICA IMPOSITIVA TRIBUTARIA MUNICIPAL

Las reducciones en la base tributaria y de contribuyentes que se dieron con el Decreto Legislativo N° 776 Ley de Tributación Municipal, dictado en la década 1990-2000, debilitaron financieramente a las Municipalidades Urbanas e imposibilitaron a muchas de ellas a impulsar el desarrollo en infraestructura local que tenían programado.

En este campo las propuestas específicas para restituir y potenciar la capacidad financiera de los Gobiernos Locales Urbanos está centrada en los principales tributos de Administración Municipal: Impuesto Predial, Impuesto de Alcabala, Impuesto Vehicular y Arbitrios Municipales.

##### a. IMPUESTO PREDIAL

- La valorización de los terrenos y construcciones debe estar a cargo del de los Gobiernos Regionales (segundo nivel de gobierno) conforme se establece en el artículo 58° de la Ley 27867 Orgánica de los Gobiernos Regionales y de esta manera acercarse a la realidad del crecimiento urbano, de los precios del mercado inmobiliario y de la infraestructura y cambios de usos que se producen en las diferentes localidades. Esta transferencia de funciones debe ir acompañada de un cambio en la metodología para la valorización de los terrenos urbanos y rurales.
- Para darle al impuesto su condición de redistributivo es necesario evaluar el establecimiento de una carga impositiva adicional a las personas jurídicas cuyo pago se consideraría, en el porcentaje que se determine, como pago a cuenta del Impuesto a la Renta, de forma tal que esta carga adicional se neutralice a través de una transferencia encubierta de una parte del Impuesto a la Renta de Tercera Categoría. La recaudación de este adicional constituiría parte de un Fondo de Compensación Provincial que permita a la Municipalidad aplicar el criterio redistributivo en las Municipalidades Distritales de su jurisdicción que, dadas sus carencias, requieran de apoyo financiero para mejorar la calidad de vida de su población.

##### b. IMPUESTO DE ALCABALA

- En el caso de la inafectación establecida para la primera venta de inmuebles que realizan las empresas constructoras, debe precisarse la forma de valorizar el terreno, que es la única parte afecta del predio. El vacío normativo existente debe subsanarse tomando como referencia la forma de valorizar establecida en el Decreto Supremo N°24-94-EF, que reglamenta la aplicación del Impuesto General a las Ventas. Igualmente, es necesario que la norma precise el alcance de la “primera

venta”, y evitar que esta inafectación pueda ser utilizada con posterioridad a su uso y aprovechamiento.

- A efectos de evitar inequidades y subvaluaciones en el monto a pagar, es necesario que la norma establezca como base imponible la tasación pericial o el valor del ingreso al patrimonio, en el caso de personas jurídicas, no menor al autoavalúo del predio.
- Eliminación de la deducción en la base imponible de un monto equivalente a las 10 UIT, pues esta deducción propicia la elusión al pago del impuesto, en sus diversas formas, como subdivisiones del predio para su transferencia por partes sin que ninguna de ellas alcance el valor de las 10 UIT o la adquisición de predios en copropiedad. La forma de evitar esta situación es eliminando el tramo inafecto, que por lo demás afecta el rendimiento del impuesto de alcabala, estimada en promedio, en un 50% de lo que se recauda actualmente.
- Ampliación de la base tributaria, mediante la incorporación de la transferencia de vehículos automotores como hecho gravado del Impuesto de alcabala. Se recomienda que esta modificación se formule previa evaluación y estudio del impacto económico que tendría dicha medida.
- Establecer la obligación de presentar una Declaración Tributaria para realizar el pago del impuesto, la norma no regula la forma en que el contribuyente debe determinar la base imponible y autoliquidar el impuesto de alcabala resultante, razón por la cual es necesario regular la obligación de presentar declaraciones tributarias para este impuesto. La ausencia de la obligación de presentar declaraciones tributarias no facilita el proceso de fiscalización tributaria y tampoco la aplicación de las sanciones tributarias correspondientes. Igualmente, esta ausencia dificulta la gestión de las municipalidades provinciales que cuentan con Fondos de Inversión, pues la verificación tributaria debe efectuarse por los predios que se transfieren en los distritos de su jurisdicción provincial.
- Establecer facilidades para que las municipalidades accedan a la información de SUNARP, pues actualmente la información de los Registros Públicos solo es accesible previo pago de los derechos por parte de las municipalidades, monto exigido que constituye un obstáculo para el acceso a información pública. En este aspecto se plantea que SUNARP proporcione gratuitamente información sobre transferencias inmobiliarias a las Administraciones Tributarias, para los fines de verificación del pago correspondiente de la Alcabala.

#### c. IMPUESTO VEHICULAR

- Ampliar la base tributaria del Impuesto Vehicular gravando a todo el parque automotor, incluido los vehículos menores en forma permanente y establecer que no menos del 50% sea aplicado para mejorar la infraestructura y señalización vial. Cabe mencionar que el Perú es el único país en el mundo que grava temporalmente a los vehículos automotores.
- Establecer que las Municipalidades Distritales administren el impuesto a los vehículos que recae sobre vehículos menores. En este aspecto se beneficiará de manera importante la infraestructura y señalización vial de las localidades de la selva del Perú en las que mayoritariamente utilizan vehículos menores para el transporte.
- Establecer que la SUNARP permita el acceso gratuito a las Administraciones Tributarias Municipales para la verificación de la información de propiedad vehicular y paralelamente establecer que el registro vehicular en SUNARP se constituya como declaración tributaria para efectos del Impuesto Vehicular.

#### d. ARBITRIOS MUNICIPALES

- Establecer que los Arbitrios Municipales se aplican por la prestación de servicios de carácter colectivo y que para su determinación podrán aplicarse indistintamente el uso, tamaño y ubicación del predio.
- Establecer que las Municipalidades rurales con menos de 5,000 habitantes, que representan el 54.3% del total de Municipalidades del país, fijen sus Arbitrios Municipales en acuerdo con sus vecinos contribuyentes, sin necesidad de aplicar la metodología para la distribución de costos entre los contribuyentes. Hecho que facilitará a las Municipalidades Distritales comprendidas en este grupo a cobrar los arbitrios por la prestación de los servicios de limpieza pública que prestan.

- Actualmente existe el Proyecto de Ley Nº 1888/2007–GL, cuyo texto fue aprobado en primera votación en el Congreso de la República, que requiere de su aprobación en segunda votación

#### 6.5..6.2 TIPOLOGÍA MUNICIPAL Y POLÍTICA DE TRANSFERENCIAS A LAS MUNICIPALIDADES

Siendo la tipología municipal el elemento central para las políticas de transferencias compensatorias y de condicionamiento a la mejora de la gestión y calidad de vida de la población es necesario que se regule legalmente la clasificación municipal con los criterios siguientes:

- Establecer una sola tipología aplicable para la distribución de las transferencias compensatorias y condicionadas.
- Señalar expresamente que la tipología a desarrollar considere las condiciones siguientes: (i) urbanidad y ruralidad de la población (ii) pobreza y no pobreza de la población y (iii) brechas en infraestructura y servicios públicos y sociales cuya competencia corresponda a las Municipalidades.

En el aspecto relacionado con las transferencias a los gobiernos locales es necesario que se establezcan únicamente tres tipos de fondos de carácter PERMANENTE:

- Los Fondos compensatorios, orientados a subsanar principalmente la ausencia de potencialidades tributarias de las Municipalidades Rurales y en extrema pobreza
- Los Fondos condicionados, orientados a incentivar el cumplimiento de metas relacionados con brechas o carencias en infraestructura y servicios cuya atención corresponda a los Gobiernos Locales; y
- Los Fondos concursables, para el cofinanciamiento de estudios o proyectos de desarrollo que por su envergadura o impacto social o económico requieren de una contraparte financiera. Este tipo de Fondos como el FONIPREL debería estar dirigido completamente a la lucha contra la pobreza extrema. En especial mediante proyectos en los siguientes rubros: i) carreteras rurales con potencialidades productivas, ii) servicios de infraestructura, riego, electrificación y saneamiento, y iii) servicios básicos de educación y salud. Paralelamente es necesario que se establezcan sistemas de monitoreo que permita a las Municipalidades:
- Evaluar el avance e impacto de los recursos recibidos en la reducción de las brechas o carencias locales en infraestructura y servicios
- Mejorar la capacidad de gestión y administración de actividades y proyectos
- Facilitar la adecuación de los Gobiernos Locales al modelo de Presupuesto o de Gestión Pública por resultados.

## 7. Lecciones aprendidas

- a. La inequidad en la asignación y distribución de recursos es una piedra en el camino de la auténtica descentralización fiscal
  - Mientras persista la inequidad en la distribución y asignación de recursos a los Gobiernos Subnacionales (80% de los ingresos del canon son obtenidos por 12 Gobiernos Regionales) las posibilidades de una reforma fiscal sustentada en la equidad e inclusión serán muy limitadas, por lo que se requieren generar mecanismos de compensación que ayuden a superar las grandes diferencias territoriales.
- b. Los riesgos en la capacidad de financiamiento y autonomía de los gobiernos subnacionales
  - Igualmente si no se generan cambios en las modalidades de transferencias (el mayor porcentaje de los ingresos subnacionales depende de las transferencias del Gobierno Central) y en las fuentes de recaudación (que ahora se basan principalmente en los buenos precios internacionales de los recursos naturales extractivos mineros) se generarán muchos riesgos en la capacidad de gestión autónoma y eficiente de los Gobiernos Subnacionales sujetos a la discrecionalidad política de las autoridades nacionales y a los vaivenes de la economía internacional. La falta de condiciones para

la predictibilidad es otro factor crítico que afecta la descentralización fiscal. A ello se acompaña la débil recaudación local y regional afectado por el modelo centralista de tributación y por una suerte de “pereza fiscal” como resultado de esa relación dependiente.

c. La necesidad de ser consecuentes con la experiencia de la Comisión Multisectorial

- Aun cuando no ha tenido resultados normativos concretos cabe señalar la importancia de la Comisión Multisectorial como una iniciativa de concertación que refuerza un enfoque de toma de decisiones con la participación de los actores involucrados, lo cual facilita el escenario para construir confianza y elaborar propuestas más sostenibles en su aplicación.

d. Es indispensable respetar algunas condiciones básicas

- Sin suficientes capacidades de gestión en las autoridades locales y regionales cualquier reforma descentralista puede pecar de ineficiente afectando aun más la frágil confianza de la población respecto al Estado. El proceso gradual de implementación de una reforma fiscal debiera incluir indicadores claros de empoderamiento de las autoridades subnacionales que permita encarar con éxito los escenarios antes descritos.
- Si no se prevén cambios más favorables en la calidad del gasto (y no solo en la capacidad de gasto) pueden darse situaciones de un uso inadecuado de los recursos en cuanto a la prioridad que debe estar determinada en los planes de desarrollo concertados y los presupuestos participativos. Eso conlleva contar con procesos de planificación y priorización más exigentes y vinculantes, así como con indicadores de resultados muy precisos para su respectiva medición y seguimiento.
- Se hace necesario mejorar los mecanismos de transparencia de la gestión pública y de vigilancia de la ciudadanía para superar la situación de corrupción o clientelismo que aún persiste en la gestión pública que es percibida como un espacio de beneficio propio más no de servicio a los ciudadanos.
- La reforma fiscal con un enfoque descentralista y equitativo requiere de escenarios territoriales que garanticen una gestión pública que encare las disparidades con resultados efectivos en condiciones y oportunidades cercanas. Esto pasa por repensar las actuales jurisdicciones de los Gobiernos Regionales y retomar la discusión de una propuesta concertada de regionalización.

## 8. Propuestas

### 8.1 Una primer medida

- Reactivar la Comisión Multisectorial en materia de descentralización fiscal para que evalúe lo avanzado, y formule la propuesta final, en el marco del compromiso del nuevo Gobierno Nacional, de relanzar y profundizar el proceso de descentralización, y retomar el impulso de la Regionalización. Establecer una hoja de ruta que determine la conversión de los aportes consensuados de la Comisión en propuesta de norma, como era su objetivo.

### 8.2 Retomar la idea de fondos compensatorios

- En relación al recurso del canon debieran generarse instrumentos compensatorios para las regiones y municipios que no se benefician del mismo. Partiendo de una distribución algo más equitativa invocando a la solidaridad, otras fuentes podrían ser el restante o parte de otro 50% del impuesto a la renta que pagan las empresas mineras y que no se transfieren al canon. Otra fuente provendría de las nuevas aportaciones del sector minero que han sido resultado de las últimas negociaciones realizadas por el Gobierno actual y SNMPE.
- Evaluar y concertar con las autoridades de los Gobiernos Regionales que poseen tienen ingresos por fuente de canon acerca de la posibilidad de establecer fondos de compensación regionales, que permitan evitar o reducir las brechas intrarregionales que se están generando. En algunos casos si eso no es posible que se evalúe la posibilidad de constituir fondos intergeneracionales, como un mecanismo de financiamiento de actividades a mediano plazo si es que los recursos existentes exceden objetivamente los planes de inversión previstos.



### 8.3 Orientar el mejor destino de los recursos el canon

- Que se realice una revisión sobre el uso de los fondos del canon minero para destinarlo a actividades de carácter sostenible (desarrollo económico social, desarrollo de capacidades, entre otros). Podría considerarse la creación de un “Fondo de Estabilización del Canon Minero”, y otros como el canon gasífero con la finalidad de garantizar la reserva de un porcentaje de tales ingresos para momentos de iliquidez, de disminución la actividad minera o de reducción de los precios internacionales.

### 8.4 Fortalecer la transparencia y las capacidades de gestión

- Promover políticas y acciones puntuales que mejoren la transparencia de la gestión pública así como establezcan mecanismos de control y vigilancia del gasto en cuanto a ejecución y calidad, como parte de sistemas de seguimiento del desempeño de la gestión pública.
- Se hace perentoria la articulación de las acciones de descentralización fiscal con un intenso y sostenido plan de desarrollo de capacidades para la gestión de proyectos de inversión orientado al impulso de la modernización del Estado y de la gestión pública como una de las condiciones básicas para que funcione y sea efectiva la descentralización, así como se sienta necesaria por parte de la población.

## Anexo No 1: Asignación de Recursos e Inversión Pública

### Información proporcionada por USAID I ProDescentralización

Asignación de los presupuestos públicos  
(en millones de nuevos soles)

| Nivel de Gobierno    |        |        |        |         |        |
|----------------------|--------|--------|--------|---------|--------|
|                      | 2007   | 2008   | 2009   | 2010    | 2011   |
| Gobierno Nacional    | 46,031 | 54,558 | 54,752 | 62,803  | 62,594 |
| Gobiernos Regionales | 14,158 | 16,355 | 18,682 | 19,336  | 13,839 |
| Gobiernos Locales    | 11,128 | 19,873 | 23,736 | 18,853  | 12,017 |
| TOTAL                | 71,318 | 90,786 | 97,169 | 100,992 | 88,450 |

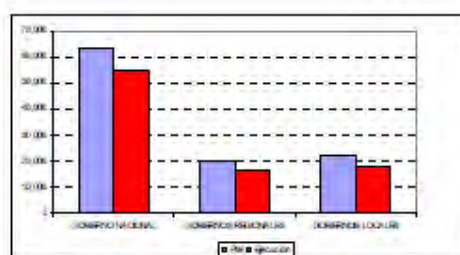
Fuente: MEF

Asignación de los presupuestos públicos  
(expresado en porcentaje)

| Nivel de Gobierno    |      |      |      |      |      |
|----------------------|------|------|------|------|------|
|                      | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| Gobierno Nacional    | 65%  | 60%  | 56%  | 62%  | 71%  |
| Gobiernos Regionales | 20%  | 18%  | 19%  | 19%  | 16%  |
| Gobiernos Locales    | 15%  | 22%  | 24%  | 19%  | 14%  |

Fuente: MEF

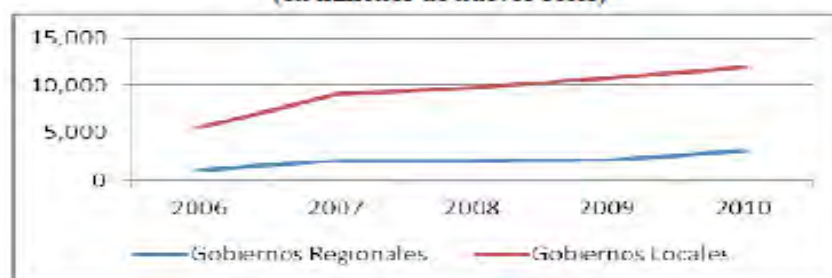
**Ejecución del Gasto al 2010**  
(en millones de nuevos soles)



| Nivel de Gobierno    | Avance %<br>(respecto al PIM) |
|----------------------|-------------------------------|
| GOBIERNO NACIONAL    | 85.6                          |
| GOBIERNOS REGIONALES | 81.2                          |
| GOBIERNOS LOCALES    | 79.9                          |

\*\* Ejecución del gasto corriente y el gasto de capital.  
Fuente: SIAP – MEF, información al 31.01.11

**Evolución de las transferencias presupuestales, 2006 - 2010**  
(en millones de nuevos soles)



Fuente: Portal de transparencia del MEF  
Elaboración: Proyecto USAID/Perú ProDescentralización

**Información del Congreso de la República**

**Ejecución de Inversiones por niveles de Gobierno**  
(millones de soles – montos devengados)

|  | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   |
|--|--------|--------|--------|--------|
| G. Nacional                            | 3,363  | 3,582  | 6,066  | 8,329  |
| G. Locales                             | 2,643  | 7,122  | 9,031  | 9,836  |
| G. Regionales                          | 2,094  | 2,741  | 3,894  | 4,900  |
| Total                                  | 8,100  | 13,445 | 18,991 | 23,065 |
| Composición Porcentual (%)             |        |        |        |        |
| G. Nacional                            | 41.5%  | 26.6%  | 31.9%  | 36.1%  |
| G. Locales                             | 32.6%  | 53.0%  | 47.6%  | 42.6%  |
| G. Regionales                          | 25.9%  | 20.4%  | 20.5%  | 21.2%  |
| Total                                  | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% |
| Tasa de Crecimiento (%)                |        |        |        |        |
| G. Nacional                            |        | 6.5%   | 69.3%  | 37.3%  |
| G. Locales                             |        | 169.5% | 26.8%  | 8.9%   |
| G. Regionales                          |        | 30.9%  | 42.1%  | 25.8%  |
| Total                                  |        | 66.0%  | 41.2%  | 21.5%  |
| Grado de Ejecución (% Devengado / PIM) |        |        |        |        |
| G. Nacional                            | 64.1%  | 53.7%  | 80.2%  | 81.2%  |
| G. Locales                             | 42.6%  | 55.2%  | 58.3%  | 72.7%  |
| G. Regionales                          | 49.9%  | 48.5%  | 54.6%  | 60.8%  |
| Total                                  | 51.7%  | 53.3%  | 62.9%  | 72.4%  |

Fuente: Consulta amigable (mensual) - Mayo 23 - Solo Proyectos - SIAP-MEF [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe)

## Información de la PCM-MEF

| Porcentajes de participación en el Presupuesto Institucional de Apertura* |       |       |       |       |       |       |       |                          |       |       |       |       |       |       |       |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| (Por niveles de gobierno)   |       |       |       |       |       |       |       | (Por categoría de gasto) |       |       |       |       |       |       |       |
| Nivel de Gob.   | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | Categoría de Gasto       | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  |
| Nacional  | 77,5  | 70,4  | 69,8  | 67,7  | 64,5  | 70,3  | 69,4  | Gastos corrientes        | 60,2  | 64,6  | 62,4  | 59,4  | 63,3  | 63,4  | 62,3  |
| Regional  | 15,7  | 18,8  | 17,0  | 18,7  | 17,8  | 18,9  | 18,4  | Gastos de capital        | 13,0  | 14,5  | 18,8  | 22,6  | 23,5  | 23,0  | 28,7  |
| Local   | 8,8   | 12,8  | 14,2  | 15,6  | 17,7  | 12,8  | 14,2  | Servicio de la deuda     | 26,8  | 20,9  | 18,8  | 18,0  | 13,1  | 13,7  | 11,1  |
| Total   | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | Total                    | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

\* No incluye Reserva de Contingencia.

Fuente: Ley Anual de Presupuesto Público (2005)/Consulta Amigable-SIAF/DGPP-MEF.

## Informe PCM-MEF Gestión 2006-2011



## Gestión 2006-2011



## Anexo No 2: Las fuentes de transferencias a gobiernos regionales y locales

En resumen mencionamos las siguientes:

### El fondo de compensación regional (FONCOR)

Se constituye con recursos provenientes de los proyectos de inversión de alcance regional de los ex CTAR, y a todos los proyectos de inversión pública de alcance regional sobre agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente de alcance regional el 30% de recursos provenientes de privatizaciones y concesiones y recursos del Tesoro Público. El FONCOR se distribuye proporcionalmente entre todos

los gobiernos regionales con criterios de equidad y compensación, considerando factores de pobreza, necesidades insatisfechas, ubicación fronteriza, población, aporte tributario al fisco e indicadores de desempeño en la ejecución de inversiones. Para ello, el Ministerio de Economía y Finanzas, con la opinión favorable del CND, debiera aprobar los índices de distribución del FONCOR. No menos del 50% de los recursos del FONCOR se debería destinar al financiamiento de proyectos de inversión.

### El Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE)

El FIDE, de acuerdo a la Ley de Bases de la Descentralización estuvo destinado a promover el financiamiento y cofinanciamiento de proyectos de desarrollo compartido entre los distintos niveles de gobierno, cuya administración estuvo a cargo del CND. El FIDE se constituyó inicialmente con los recursos provenientes del proceso de privatización y concesiones, de acuerdo con lo establecido en la mencionada ley. No menos del 50% de lo percibido por el FIDE debería ser destinado a proyectos de inversión. Igualmente se constituye con el 30% de los fondos que provenían de las privatizaciones y concesiones.

### El Canon<sup>113</sup>

Es la fuente de participación efectiva que poseen los Gobiernos Subnacionales provenientes del 50% del total de los ingresos y rentas que el Estado obtiene por la extracción de recursos naturales que están ubicados en las jurisdicciones territoriales correspondientes al gobierno subnacional. Aunque el canon se refiere a la explotación de los diversos recursos naturales, el énfasis es en los mineros metálicos por su gran importancia para la economía del país. La norma establece que los recursos del canon deben ser utilizados exclusivamente para el financiamiento o co-financiamiento de proyectos u obra de infraestructura de impacto regional y local con algunas modificaciones posteriores. Una modificación importante y poco cumplida es la que establece la Ley N° 28077 que establece la obligación a los Gobiernos Regionales de asignar el 20 % del total percibido por canon, a las universidades públicas de su territorio, para el uso exclusivo en investigación científica y tecnológica que potencie el desarrollo regional. Los criterios y porcentajes de distribución del canon fueron finalmente establecidos por la Ley N° 28322.

| TRANSFERENCIAS DEL CANON A NIVEL DEPARTAMENTAL |                      |                      |                      |                      |                      |                      |                            |
|--|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------------|
| (Expresado en Nuevos Soles)                    |                      |                      |                      |                      |                      |                      |                            |
| DEPARTAMENTO                                   | AÑO 2005             | AÑO 2006             | AÑO 2007             | AÑO 2008             | AÑO 2009             | AÑO 2010             | Variación %<br>2005 - 2010 |
| AMAZONAS                                       | 64,915               | 137,065              | 155,257              | 163,085              | 74,218               | 153,188              | 136.0                      |
| ANCASH   | 68,847,030           | 380,940,415          | 1,655,858,341        | 1,358,012,648        | 884,543,015          | 805,663,807          | 1,070.2                    |
| APURIMAC                                       | 5,068,096            | 8,376,733            | 23,083,473           | 22,564,346           | 12,005,878           | 760,764              | -85.0                      |
| AREQUIPA                                       | 67,495,276           | 74,463,001           | 166,703,382          | 469,152,189          | 540,149,560          | 353,674,194          | 424.0                      |
| AYACUCHO                                       | 1,606,973            | 1,590,437            | 21,012,605           | 41,251,592           | 9,502,870            | 34,350,407           | 2,037.6                    |
| CAJAMARCA                                      | 290,402,217          | 361,146,954          | 591,430,716          | 191,523,721          | 235,136,071          | 417,374,477          | 43.7                       |
| CUSCO  | 322,543,673          | 465,732,550          | 880,941,978          | 978,016,442          | 914,149,521          | 1,331,451,920        | 312.8                      |
| HUANCAVELICA                                   | 45,881,900           | 50,024,666           | 98,195,333           | 102,454,766          | 66,391,985           | 70,190,056           | 53.0                       |
| HUANUCO  | 900,177              | 2,075,133            | 11,479,368           | 9,208,808            | 3,345,738            | 2,710,348            | 201.1                      |
| ICA  | 10,834,875           | 30,652,550           | 71,271,093           | 75,438,088           | 118,284,849          | 77,315,693           | 613.6                      |
| JUNIN  | 21,350,508           | 25,341,588           | 126,426,368          | 136,434,721          | 49,478,177           | 75,181,297           | 252.1                      |
| LA LIBERTAD                                    | 20,396,684           | 60,306,476           | 287,789,971          | 274,630,218          | 377,288,801          | 429,014,662          | 2,003.4                    |
| LAMBAYEQUE                                     | 10,607               | 45,063               | 35,618               | 10,410               | 274,096              | 194,751              | 1,736.0                    |
| LIMA   | 55,211,610           | 84,283,821           | 246,310,534          | 223,860,976          | 104,694,090          | 109,919,301          | 99.1                       |
| LORETO   | 220,709,187          | 261,661,895          | 268,870,045          | 325,195,209          | 122,280,240          | 128,749,476          | -41.7                      |
| MADRE DE DIOS                                  | 639,676              | 1,807,576            | 1,335,641            | 761,119              | 43,897               | 715,096              | 11.8                       |
| MOQUEGUA                                       | 150,067,362          | 274,696,540          | 490,404,062          | 216,533,475          | 390,297,098          | 248,631,016          | 65.7                       |
| PASCO  | 28,208,254           | 52,252,596           | 365,351,793          | 391,322,940          | 128,162,717          | 160,174,967          | 467.8                      |
| PIURA  | 182,897,224          | 251,692,357          | 260,554,628          | 394,861,975          | 252,849,410          | 319,591,661          | 74.7                       |
| PROV. CONST. CALLAO                            | 1,788,239            | 3,269,227            | 2,999,758            | 4,331,979            | 4,991,414            | 4,788,921            | 167.8                      |
| PUNO   | 95,240,414           | 117,518,390          | 144,325,388          | 172,674,166          | 252,278,414          | 188,089,722          | 97.5                       |
| SAN MARTIN                                     | 513,911              | 616,743              | 507,004              | 760,203              | 511,912              | 625,843              | 21.8                       |
| TACNA  | 151,142,630          | 320,561,265          | 773,281,601          | 711,634,794          | 307,285,617          | 200,381,655          | 32.6                       |
| TUMBES   | 44,999,361           | 61,552,020           | 63,941,870           | 120,183,347          | 79,519,885           | 107,239,388          | 138.3                      |
| UCAYALI  | 85,069,297           | 97,232,183           | 99,735,280           | 119,514,667          | 67,228,587           | 79,196,081           | -6.9                       |
| <b>TOTAL</b>                                   | <b>1,871,890,097</b> | <b>2,987,977,242</b> | <b>6,652,001,107</b> | <b>6,340,495,886</b> | <b>4,920,768,059</b> | <b>5,146,138,693</b> | <b>174.9</b>               |

Elaboración: Secretaría de Descentralización

113 Establecido por Ley N° 27506, Ley de Canon, y su modificatoria, la Ley N° 28077

# TRANSFERENCIAS DEL CANON A LOS GOBIERNOS REGIONALES

(Expresado en Nuevos Soles)

| Gobierno Regional  | AÑO 2005    | AÑO 2006    | AÑO 2007      | AÑO 2008      | AÑO 2009      | AÑO 2010      | Variación %<br>2005 - 2010 |
|--------------------|-------------|-------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------------------|
| AMAZONAS           | 15,992      | 34,272      | 38,820        | 40,776        | 18,581        | 38,297        | 139.5                      |
| ANCASH             | 16,854,009  | 95,235,251  | 413,964,587   | 339,503,012   | 221,633,316   | 202,160,067   | 1,099.5                    |
| APURIMAC           | 1,267,024   | 2,094,183   | 5,770,868     | 5,641,087     | 3,001,469     | 190,191       | -85.0                      |
| AREQUIPA           | 21,804,041  | 18,607,056  | 41,656,621    | 117,271,201   | 135,037,390   | 88,418,548    | 305.5                      |
| AYACUCHO           | 410,344     | 406,394     | 5,427,027     | 10,652,070    | 2,375,717     | 8,587,602     | 1,992.8                    |
| CAJAMARCA          | 72,600,550  | 90,286,838  | 147,857,687   | 47,880,864    | 58,784,089    | 104,343,619   | 43.7                       |
| CALLAO             | 416,150     | 817,307     | 749,940       | 1,082,995     | 1,247,854     | 1,197,230     | 187.7                      |
| CUSCO              | 80,635,918  | 116,433,237 | 220,235,490   | 244,504,023   | 228,537,373   | 332,862,980   | 312.8                      |
| HUANCAVELICA       | 11,807,935  | 12,506,242  | 24,394,193    | 25,291,192    | 16,597,994    | 17,595,887    | 49.0                       |
| HUANUCO            | 45,460      | 319,034     | 2,682,311     | 2,010,141     | 698,662       | 460,459       | 912.9                      |
| ICA                | 2,572,557   | 7,663,137   | 17,817,773    | 18,859,522    | 29,571,213    | 19,328,923    | 651.4                      |
| JUNIN              | 5,341,173   | 6,363,575   | 31,680,305    | 34,145,304    | 12,380,341    | 18,792,297    | 251.8                      |
| LA LIBERTAD        | 4,971,681   | 15,076,619  | 71,947,493    | 68,657,501    | 93,824,538    | 106,509,550   | 2,042.3                    |
| LAMBAYEQUE         | 2,652       | 11,230      | 8,879         | 2,603         | 68,524        | 48,688        | 1,736.0                    |
| LIMA PROVINCIAS    | 10,887,633  | 17,607,571  | 55,777,699    | 50,639,859    | 22,936,483    | 24,957,889    | 129.2                      |
| LORETO             | 124,919,540 | 147,575,168 | 151,210,232   | 183,309,922   | 69,114,918    | 72,508,339    | -42.0                      |
| MADRE DE DIOS      | 159,919     | 451,894     | 333,910       | 190,280       | 10,974        | 178,774       | 11.8                       |
| MOQUEGUA           | 37,502,927  | 68,837,676  | 122,686,569   | 54,235,754    | 97,996,101    | 62,708,069    | 67.2                       |
| PASCO              | 8,871,880   | 12,961,783  | 92,095,752    | 98,821,070    | 32,012,735    | 40,715,078    | 358.9                      |
| PIURA              | 43,397,914  | 66,155,939  | 68,497,171    | 103,824,300   | 66,446,681    | 84,205,821    | 94.0                       |
| PUNO               | 23,766,739  | 29,216,057  | 35,995,794    | 43,066,147    | 62,647,786    | 46,472,116    | 95.5                       |
| SAN MARTIN         | 128,478     | 154,186     | 126,751       | 190,051       | 127,978       | 156,461       | 21.8                       |
| TACNA              | 37,785,644  | 80,140,316  | 193,320,400   | 177,908,699   | 76,821,404    | 50,095,414    | 32.6                       |
| TUMBES             | 10,726,914  | 16,196,194  | 16,825,091    | 31,626,053    | 23,498,539    | 34,433,359    | 221.0                      |
| UCAYALI            | 47,876,387  | 54,407,695  | 46,027,708    | 54,388,095    | 28,395,953    | 35,138,143    | -26.6                      |
| LIMA METROPOLITANA | 2,668,328   | 3,536,847   | 4,968,411     | 4,298,153     | 3,226,248     | 2,521,937     | -5.5                       |
| TOTAL              | 567,437,787 | 863,095,702 | 1,772,097,480 | 1,718,040,670 | 1,287,012,862 | 1,354,625,737 | 138.7                      |

Elaboración: Secretaría de Descentralización



## TRANSFERENCIAS DEL CANON A LOS GOBIERNOS LOCALES

(Expresado en Nuevos Soles)

| DEPARTAMENTO        | AÑO 2005             | AÑO 2006             | AÑO 2007             | AÑO 2008             | AÑO 2009             | AÑO 2010             | Variación %<br>2005 - 2010 |
|---------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------------|
| AMAZONAS            | 48,923               | 102,793              | 116,437              | 122,309              | 55,637               | 114,892              | 134.8                      |
| ANCASH              | 51,993,021           | 285,705,164          | 1,241,893,754        | 1,018,509,637        | 662,909,700          | 603,503,740          | 1060.7                     |
| APURIMAC            | 3,801,072            | 6,282,549            | 17,312,605           | 16,923,260           | 9,004,409            | 570,573              | -85.0                      |
| AREQUIPA            | 45,691,236           | 55,855,944           | 125,046,761          | 351,880,989          | 405,112,170          | 265,255,646          | 480.5                      |
| AYACUCHO            | 1,196,629            | 1,184,043            | 15,585,578           | 30,599,522           | 7,127,153            | 25,762,805           | 2052.9                     |
| CAJAMARCA           | 217,801,668          | 270,860,116          | 443,573,029          | 143,642,858          | 176,351,982          | 313,030,857          | 43.7                       |
| CUSCO               | 241,907,755          | 349,299,313          | 660,706,488          | 733,512,419          | 685,612,148          | 998,588,940          | 312.8                      |
| HUANCAVELICA        | 34,073,964           | 37,518,424           | 73,801,140           | 77,163,575           | 49,793,991           | 52,594,169           | 54.4                       |
| HUANUCO             | 854,717              | 1,756,099            | 8,797,057            | 7,198,666            | 2,647,076            | 2,249,889            | 163.2                      |
| ICA                 | 8,262,318            | 22,989,412           | 53,453,320           | 56,578,566           | 88,713,637           | 57,986,770           | 601.8                      |
| JUNIN               | 16,009,335           | 18,978,013           | 94,746,062           | 102,289,417          | 37,097,836           | 56,389,001           | 252.2                      |
| LA LIBERTAD         | 15,425,003           | 45,229,857           | 215,842,478          | 205,972,717          | 283,464,262          | 322,505,111          | 1990.8                     |
| LAMBAYEQUE          | 7,956                | 33,833               | 26,739               | 7,808                | 205,572              | 146,064              | 1736.0                     |
| LIMA                | 41,655,649           | 63,139,403           | 185,564,425          | 168,922,964          | 78,531,359           | 82,439,476           | 97.9                       |
| LORETO              | 95,789,647           | 114,086,726          | 117,659,813          | 141,885,288          | 53,165,322           | 56,241,137           | -41.3                      |
| MADRE DE DIOS       | 479,757              | 1,355,682            | 1,001,731            | 570,839              | 32,923               | 536,322              | 11.8                       |
| MOQUEGUA            | 112,564,435          | 205,858,864          | 367,717,493          | 162,297,721          | 292,300,997          | 185,922,948          | 65.2                       |
| PASCO               | 19,336,374           | 39,290,813           | 273,256,041          | 292,501,870          | 96,149,982           | 119,459,889          | 517.8                      |
| PIURA               | 139,499,310          | 185,536,418          | 192,057,457          | 291,037,675          | 186,402,729          | 235,385,840          | 68.7                       |
| PROV. CONST. CALLAO | 1,372,089            | 2,451,920            | 2,249,818            | 3,248,984            | 3,743,561            | 3,591,691            | 161.8                      |
| PUNO                | 71,473,675           | 88,302,333           | 108,329,595          | 129,608,019          | 189,630,628          | 141,617,606          | 98.1                       |
| SAN MARTIN          | 385,434              | 462,558              | 380,253              | 570,152              | 383,934              | 469,383              | 21.8                       |
| TACNA               | 113,356,986          | 240,420,949          | 579,961,201          | 533,726,096          | 230,464,213          | 150,286,241          | 32.6                       |
| TUMBES              | 34,272,447           | 45,355,825           | 47,116,779           | 88,557,294           | 56,021,346           | 72,806,029           | 112.4                      |
| UCAYALI             | 37,192,910           | 42,824,488           | 53,707,572           | 65,126,572           | 38,832,633           | 44,057,939           | 18.5                       |
| <b>TOTAL</b>        | <b>1,304,452,309</b> | <b>2,124,881,540</b> | <b>4,879,903,627</b> | <b>4,622,455,216</b> | <b>3,633,755,197</b> | <b>3,791,512,956</b> | <b>190.7</b>               |

Elaboración: Secretaría de Descentralización

### Regalía minera<sup>114</sup>

Es la contraprestación económica, que las empresas mineras pagan al Estado, por la explotación de los recursos minerales metálicos y no metálicos. Ha sido considerada de naturaleza retributiva económica no tributaria, según el Tribunal Constitucional. El pago corresponde al valor del concentrado o su equivalente producido, y conforme a la cotización de los precios del mercado internacional y su determinación se realiza mensualmente. Está establecido según rangos. Para los productores mineros y mineros artesanales no aplica esta norma ni tienen obligación de presentar declaración jurada por extracción de los recursos minerales, hecho que ahora resulta bastante cuestionable por las implicancias actuales de este tipo de minería.

La distribución de lo recaudado tiene criterios similares a los del canon. Será utilizada exclusivamente para el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos de inversión productiva que articule la minería al desarrollo económico de cada región y que asegure el desarrollo sostenible de las áreas urbanas y rurales. Igual que en el canon los recursos para las universidades deberán ser destinados exclusivamente a la inversión en investigación científica y tecnológica.

<sup>114</sup> Ley N° 28258, se crea la Ley de Regalía Minera

| TRANSFERENCIAS DE RECURSOS DE REGALÍAS MINERAS |                    |                    |                    |                    |                    |                    |                                  |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|----------------------------------|
| Expresado en Nuevos Soles                      |                    |                    |                    |                    |                    |                    |                                  |
| DEPARTAMENTO                                   | 2005               | 2006               | 2007               | 2008               | 2009               | 2010               | Tasa de variación<br>2005 - 2010 |
| 01 AMAZONAS                                    | 3,951              | 1,449              | 72,611             | 134,249            | 4,436              | 4,468              | 13%                              |
| 02 ANCASH                                      | 368,680            | 1,169,660          | 4,425,189          | 5,169,377          | 1,914,984          | 4,276,700          | 1060%                            |
| 03 APURIMAC                                    | 1,919,463          | 1,875,940          | 3,107,405          | 2,377,545          | 454,836            | 123,641            | -94%                             |
| 04 AREQUIPA                                    | 8,029,705          | 10,811,181         | 15,152,960         | 32,353,502         | 37,677,744         | 43,620,324         | 443%                             |
| 05 AYACUCHO                                    | 383,993            | 1,098,214          | 2,142,750          | 2,987,536          | 5,680,483          | 12,768,533         | 3225%                            |
| 06 CAJAMARCA                                   | 0                  | 670,891            | 229,753            | 603,619            | 14,610,064         | 50,860,584         | 7481%                            |
| 07 CALLAO                                      | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | -                                |
| 08 CUSCO                                       | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 17,336,449         | S/I                              |
| 09 HUANCavelica                                | 2,746,768          | 3,867,546          | 8,007,180          | 13,695,532         | 7,409,606          | 11,259,918         | 310%                             |
| 10 HUANUCO                                     | 1,261,232          | 2,328,895          | 3,478,684          | 1,932,104          | 925,949            | 1,333,723          | 6%                               |
| 11 ICA   | 6,155,866          | 7,621,019          | 7,924,234          | 11,287,173         | 8,048,300          | 11,912,817         | 94%                              |
| 12 JUNIN                                       | 2,417,866          | 31,315,741         | 41,214,042         | 28,059,807         | 20,609,806         | 31,777,048         | 1214%                            |
| 13 LA LIBERTAD                                 | 10,511,465         | 14,532,489         | 17,551,854         | 23,501,267         | 26,089,773         | 38,285,646         | 264%                             |
| 14 LAMBAYEQUE                                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 24,743             | S/I                              |
| 15 LIMA  | 6,748,569          | 14,865,852         | 45,075,171         | 42,749,832         | 18,927,527         | 33,663,716         | 399%                             |
| 16 LORETO                                      | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | -                                |
| 17 MADRE DE DIOS                               | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | -                                |
| 18 MOQUEGUA                                    | 72,185,677         | 100,216,716        | 95,313,610         | 104,590,058        | 55,321,786         | 88,157,506         | 22%                              |
| 19 PASCO                                       | 10,846,780         | 51,438,799         | 92,382,902         | 57,814,651         | 31,390,469         | 46,790,287         | 331%                             |
| 20 PIURA                                       | 722                | 747                | 759                | 913                | 0                  | 1,252              | 73%                              |
| 21 PUNO  | 28,895,392         | 25,683,338         | 36,685,326         | 62,394,204         | 38,500,189         | 59,438,950         | 106%                             |
| 22 SAN MARTIN                                  | 20,586             | 9,854              | 11,504             | 14,992             | 15,561             | 18,590             | -10%                             |
| 23 TACNA                                       | 67,553,475         | 99,576,050         | 106,142,170        | 84,725,432         | 40,792,981         | 70,593,642         | 5%                               |
| 24 TUMBES                                      | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | -                                |
| 25 UCAYALI                                     | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | -                                |
| <b>TOTALES</b>                                 | <b>220,050,192</b> | <b>367,084,382</b> | <b>478,918,104</b> | <b>474,391,795</b> | <b>308,374,494</b> | <b>522,248,539</b> | <b>137%</b>                      |

Elaboración: Secretaría de Descentralización

### Canon<sup>115</sup>, sobrecanon<sup>116</sup>, regalía y retribución petroleros.

El canon constituye el 10% ad-valorem sobre la producción total del petróleo en el Departamento de Loreto por un lapso de 10 años. Luego de modificó el período de vigencia hasta la extinción del recurso declarándose ingreso propio e intangible del departamento, convirtiéndose en un recurso descentralizado y como una compensación ad-valorem, sujeta a precios internacionales. Para los departamentos de Piura y Tumbes el canon tuvo otra definición, basado en el impuesto a la renta<sup>117</sup>. El sobrecanon, equivalente al 2.5% del valor de la producción petrolera de la selva, está destinado exclusivamente a financiar el Programa de Inversión de la Corporación Departamental de Desarrollo de Ucayali, desde la creación de ese departamento. La falta de precisión en la aplicación de los porcentajes de canon y sobrecanon en ambos departamentos amazónicos llevó a una norma complementaria que determinó nuevos porcentajes de distribución. La regalía y retribución son rubros que constituyen otras fuentes de ingresos para el Estado, que rigen para los nuevos contratos, y se distinguen de los cálculos para el canon y sobrecanon, ya comentados por la aplicación de otras metodologías.

### Las rentas de aduanas<sup>118</sup>

Dispone que las provincias y distritos donde existen y funcionan aduanas marítimas, aéreas, postales, fluviales, lacustres y terrestres, tienen derecho a percibir el 2% de las rentas que se recauden por esa actividad, a manera de participación en rentas de aduanas, constituyendo recursos propios para el desarrollo local. En el caso de la Provincia Constitucional del Callao, el monto se modifica favorablemente para beneficio del Gobierno Regional y los distritos de la provincia.

115 Establecido por DL N° 21678, en 1976. Modificado luego por Ley N° 23538

116 Creado en el Artículo 16 de la Ley N° 23350 Ley del Presupuesto General de la República para el año 1982, equivalente al 2.5% del valor de la producción petrolera de la selva,

117 Creado por Ley N° 23630, en 1983, para los departamentos de Piura y Tumbes, equivalente al 10% de la renta que producen la explotación del petróleo y gas en dichos Departamentos, hasta la extinción total de tales recursos. Luego por Ley N° 23871 del 14-06-84, aumenta en 2.5% dicha participación.

118 Ley N° 27613, Ley de la Participación en Renta de Aduanas (publicada el 29.12.01)

# TRANSFERENCIAS DE RECURSOS POR LA PARTICIPACIÓN EN RENTA DE ADUANAS

Expresado en Nuevos Soles

| DEPARTAMENTO             | 2005               | 2006               | 2007               | 2008               | 2009               | 2010               | Tasa de variación<br>2005 - 2010 |
|--------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|----------------------------------|
| <b>GOBIERNOS LOCALES</b> |                    |                    |                    |                    |                    |                    |                                  |
| 01 AMAZONAS              | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | -                                |
| 02 ANCASH                | 617,462            | 585,909            | 1,014,200          | 3,065,802          | 898,451            | 2,029,195          | 229%                             |
| 03 APURIMAC              | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | -                                |
| 04 AREQUIPA              | 5,779,065          | 8,489,313          | 4,953,111          | 6,980,858          | 4,321,062          | 6,484,419          | 12%                              |
| 05 AYACUCHO              | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | -                                |
| 06 CAJAMARCA             | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | -                                |
| 07 CALLAO                | 92,404,691         | 93,401,736         | 106,926,641        | 125,067,364        | 104,209,400        | 133,243,549        | 44%                              |
| 08 CUSCO                 | 7,490              | 2,961              | 3,406              | 5,632              | 2,381              | 3,848              | -49%                             |
| 09 HUANCAVELICA          | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | -                                |
| 10 HUANUCO               | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | -                                |
| 11 ICA                   | 2,252,296          | 2,226,737          | 2,949,867          | 11,800,565         | 4,216,008          | 2,714,055          | 21%                              |
| 12 JUNIN                 | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | -                                |
| 13 LA LIBERTAD           | 2,474,164          | 2,408,691          | 2,860,199          | 2,812,631          | 2,408,517          | 2,746,169          | 11%                              |
| 14 LAMBAYEQUE            | 2,555              | 1,877              | 158,220            | 112,055            | 1,818              | 2,128              | -17%                             |
| 15 LIMA                  | 102,446            | 110,362            | 108,409            | 105,198            | 110,285            | 9,708              | -91%                             |
| 16 LORETO                | 703,283            | 1,188,065          | 2,522,205          | 1,893,989          | 1,033,758          | 1,125,062          | 60%                              |
| 17 MADRE DE DIOS         | 18,465             | 193,615            | 49,730             | 37,518             | 60,751             | 41,127             | 123%                             |
| 18 MOQUEGUA              | 3,206,151          | 2,658,330          | 2,172,938          | 3,041,672          | 3,538,562          | 1,999,744          | -38%                             |
| 19 PASCO                 | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | -                                |
| 20 PIURA                 | 7,707,638          | 6,012,403          | 6,604,948          | 6,269,398          | 5,080,132          | 8,939,274          | 16%                              |
| 21 PUNO                  | 1,378,476          | 1,286,016          | 1,388,255          | 1,680,881          | 1,660,003          | 1,929,476          | 40%                              |
| 22 SAN MARTIN            | 6,939              | 15,056             | 4,943              | 7,859              | 14,947             | 15,899             | 129%                             |
| 23 TACNA                 | 5,562,190          | 6,974,008          | 7,989,671          | 9,656,316          | 7,844,877          | 8,905,852          | 60%                              |
| 24 TUMBES                | 473,300            | 648,229            | 726,121            | 1,036,364          | 854,769            | 1,222,327          | 158%                             |
| 25 UCAYALI               | 22,375             | 18,145             | 17,887             | 13,895             | 20,478             | 15,807             | -29%                             |
| <b>TOTAL LOCALES</b>     | <b>122,718,985</b> | <b>126,221,454</b> | <b>140,450,752</b> | <b>173,587,998</b> | <b>136,276,197</b> | <b>171,427,635</b> | <b>40%</b>                       |
| <b>GOBIERNO REGIONAL</b> |                    |                    |                    |                    |                    |                    |                                  |
| GOBIERNO REGIONAL CALLAO | 83,164,222         | 92,570,332         | 106,926,641        | 125,067,364        | 104,209,400        | 133,243,549        | 60%                              |
| FONDO EDUCATIVO CALLAO   | 9,240,469          | 19,739,781         | 23,761,476         | 27,792,748         | 23,157,644         | 29,609,678         | 220%                             |
| <b>TOTAL REGIONAL</b>    | <b>92,404,691</b>  | <b>112,310,113</b> | <b>130,688,117</b> | <b>152,860,112</b> | <b>127,367,045</b> | <b>162,853,227</b> | <b>76%</b>                       |
| <b>TOTAL NACIONAL</b>    | <b>215,123,675</b> | <b>238,531,567</b> | <b>271,138,869</b> | <b>326,448,110</b> | <b>263,643,242</b> | <b>334,280,862</b> | <b>55%</b>                       |

Elaboración: Secretaría de Descentralización

## El Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM)<sup>119</sup>

Fondo intangible destinado a contribuir al desarrollo sostenible de los departamentos por donde se encuentran los ductos principales conteniendo los hidrocarburos de los Lotes 88 y 56, con el fin de mejorar el bienestar de las comunidades involucradas y procurar la preservación del medio ambiente y la ecología. El FOCAM se compone del 25% de los recursos que corresponden al Gobierno Nacional de las regalías provenientes de los Lotes 88 y 56, luego de efectuado el pago del canon gasífero y otras deducciones correspondientes a PERUPETRO S.A., OSINERG y el Ministerio de Energía y Minas, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 6º de la Ley Nº 26221.

## TRANSFERENCIAS DE RECURSOS DEL FONDO DE DESARROLLO SOCIOECONÓMICO DE CAMISEA (FOCAM)

Expresado en Nuevos Soles

| DEPARTAMENTO    | 2005              | 2006               | 2007               | 2008               | 2009               | 2010               | Tasa de variación<br>2005 - 2010 |
|-----------------|-------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|----------------------------------|
| 05 AYACUCHO     | 18,539,227        | 30,088,754         | 31,084,321         | 43,024,937         | 42,423,378         | 70,253,181         | 279%                             |
| 09 HUANCAVELICA | 13,056,961        | 22,628,042         | 20,146,661         | 27,885,726         | 29,840,105         | 50,090,427         | 284%                             |
| 11 ICA          | 11,877,297        | 15,112,713         | 20,381,213         | 28,210,377         | 32,131,130         | 55,425,704         | 367%                             |
| 15 LIMA         | 12,528,688        | 20,440,761         | 22,737,504         | 31,471,805         | 40,250,833         | 56,218,387         | 349%                             |
| 25 UCAYALI      | 0                 | 20,024,727         | 21,418,807         | 29,643,779         | 29,221,989         | 52,652,910         | 163%                             |
| <b>TOTALES</b>  | <b>56,002,172</b> | <b>108,294,996</b> | <b>115,768,506</b> | <b>160,236,624</b> | <b>173,867,436</b> | <b>284,640,609</b> | <b>408%</b>                      |

Elaboración: Secretaría de Descentralización

119 Fondo creado por Ley Nº 28451, modificada por Ley Nº 28622. Por DS Nº 042-2005-EF se aprueban Reglamento de la Ley de creación del FOCAM, modificado luego por DS Nº 065-2005-EF y DS Nº 185-2005-EF.

## Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN)<sup>120</sup>

Es un fondo establecido en la Constitución Política del Perú, con el objetivo de promover la inversión en las diferentes municipalidades del país, con un criterio redistributivo a favor de las zonas más alejadas y deprimidas, priorizando la asignación a las localidades rurales y urbano-marginales del país. Dicho fondo ha estado sujeto a diversas modificaciones hasta la fecha. Los recursos del Fondo se transfieren de manera íntegra a las 1831 municipalidades del país, considerando los criterios de distribución (determinados en el DS N° 06-94-EF).

| <b>TRANSFERENCIAS DEL FONDO DE COMPENSACIÓN MUNICIPAL (FONCOMUN)</b> |                      |                      |                      |                      |                      |                      |                            |
|--|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------------|
| (Expressado en Nuevos Soles)   |                      |                      |                      |                      |                      |                      |                            |
| DEPARTAMENTO   | 2005                 | 2006                 | 2007                 | 2008                 | 2009 <sup>1/</sup>   | 2010                 | Variación %<br>2005 - 2010 |
| AMAZONAS   | 51,713,306           | 57,074,302           | 64,848,157           | 73,720,496           | 69,048,902           | 83,422,453           | 61.3                       |
| ANCASH   | 100,818,891          | 111,268,268          | 127,687,873          | 145,794,208          | 136,260,529          | 137,147,985          | 36.0                       |
| APURIMAC   | 62,423,361           | 69,003,863           | 79,885,070           | 92,582,985           | 85,751,417           | 84,289,740           | 35.0                       |
| AREQUIPA   | 77,028,409           | 92,616,628           | 106,745,039          | 122,643,072          | 114,160,358          | 110,164,891          | 43.0                       |
| AYACUCHO   | 76,096,852           | 95,813,841           | 114,663,488          | 133,289,296          | 123,383,913          | 116,869,997          | 53.6                       |
| CAJAMARCA  | 131,885,294          | 149,733,974          | 176,001,640          | 205,119,466          | 189,298,362          | 255,184,231          | 93.5                       |
| CALLAO   | 26,597,178           | 31,956,997           | 36,896,467           | 42,611,140           | 39,485,254           | 49,408,596           | 85.8                       |
| CUSCO  | 153,464,960          | 180,886,668          | 213,685,660          | 250,831,675          | 230,461,600          | 220,009,774          | 43.4                       |
| HUANCAVELICA   | 76,851,679           | 91,507,271           | 107,400,462          | 124,541,238          | 115,356,205          | 107,624,397          | 40.0                       |
| HUANUCO  | 80,478,116           | 91,125,166           | 106,997,214          | 124,748,755          | 115,036,404          | 146,407,556          | 81.9                       |
| ICA  | 38,994,959           | 45,307,324           | 53,763,974           | 62,727,357           | 57,907,103           | 65,517,497           | 68.0                       |
| JUNIN  | 116,008,966          | 132,523,161          | 152,883,871          | 176,396,274          | 163,599,499          | 180,143,283          | 55.3                       |
| LA LIBERTAD  | 85,287,803           | 102,258,195          | 121,911,566          | 142,815,645          | 131,484,620          | 174,102,527          | 104.1                      |
| LAMBAYEQUE   | 69,909,144           | 83,890,748           | 99,869,114           | 117,445,077          | 107,793,670          | 113,359,679          | 62.2                       |
| LIMA   | 291,908,300          | 355,024,526          | 417,350,373          | 484,210,798          | 447,765,060          | 481,095,899          | 64.8                       |
| LORETO   | 93,330,384           | 111,003,581          | 132,513,748          | 155,215,469          | 142,857,303          | 159,095,098          | 70.5                       |
| MADRE DE DIOS  | 10,551,408           | 12,043,702           | 13,885,997           | 15,518,123           | 14,641,913           | 18,026,336           | 70.8                       |
| MOQUEGUA   | 11,687,028           | 13,497,056           | 15,280,598           | 17,334,002           | 16,255,098           | 17,277,176           | 47.8                       |
| PASCO  | 26,244,677           | 30,893,579           | 35,770,043           | 41,712,732           | 38,443,294           | 46,975,349           | 79.0                       |
| PIURA  | 145,623,966          | 176,000,642          | 210,689,438          | 248,201,249          | 227,669,091          | 225,558,813          | 54.9                       |
| PUNO   | 161,898,126          | 194,897,406          | 232,239,024          | 272,499,058          | 250,486,937          | 247,696,845          | 53.0                       |
| SAN MARTIN   | 62,561,704           | 70,834,991           | 80,192,653           | 91,754,583           | 85,277,292           | 118,632,569          | 89.6                       |
| TACNA  | 20,981,702           | 22,820,909           | 25,970,343           | 29,544,003           | 27,643,882           | 25,969,014           | 23.8                       |
| TUMBES   | 15,683,146           | 17,884,960           | 21,375,123           | 25,105,851           | 23,075,906           | 22,619,240           | 44.2                       |
| UCAYALI  | 43,644,881           | 49,244,968           | 57,324,570           | 66,925,585           | 61,538,781           | 75,710,450           | 73.5                       |
| <b>TOTALES</b>   | <b>2,031,674,240</b> | <b>2,389,112,726</b> | <b>2,805,831,506</b> | <b>3,263,288,139</b> | <b>3,014,682,391</b> | <b>3,282,309,394</b> | <b>61.6</b>                |

1/ Incluye Beneficio otorgado por la Ley N° 29332, Ley que crea el Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión Municipal - S/. 423'790,295.89

Elaboración: Secretaría de Descentralización

## Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL)<sup>121</sup>

Es un fondo concursable, cuyo objetivo principal es cofinanciar proyectos de inversión pública y estudios de preinversión orientados a reducir las brechas en la provisión de los servicios e infraestructura básica, que tengan el mayor impacto posible en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema en el país.

El FONIPREL podrá cofinanciar hasta el 98% del monto total de los proyectos de inversión y elaboración de estudios de preinversión presentados por los Gobiernos Regionales y Municipios en nueve prioridades de infraestructura social y económica. A cada prioridad le corresponde determinadas tipologías de proyectos, componentes, montos mínimos de inversión y criterios de formulación.

120 El numeral 5 del artículo 196° de la Constitución Política del Perú, establece que los recursos asignados del Fondo de Compensación Municipal son rentas de las municipalidades. El art 86° del DL 776, Ley de Tributación Municipal, modificado por el artículo 31° del DL N° 952, crea el Fondo de Compensación Municipal. El DS N° 06-94-EF fija los criterios de asignación del FONCOMUN

121 Fondo establecido por Ley No 29125 del 30 de octubre del 2007

## IV

### LA DIMENSION ECONOMICA

#### 1. Marco normativo

La LBD- 27783 señala que son objetivos económicos de esta reforma: el desarrollo económico regional y local autosostenido en cada territorio y de la competitividad de las regiones y localidades del país, en base a su vocación y especialización productiva; la generación de infraestructura económica y social necesaria para promover la inversión; la cobertura y abastecimiento de servicios sociales básicos en todo el territorio nacional; la redistribución equitativa de los recursos del Estado; y la potenciación del financiamiento regional y local (artículo 6º).

Estas disposiciones básicas son desarrolladas por las LOGR y LOM años 2002-2003, que asignan funciones en desarrollo económico a los gobiernos descentralizados, lo que es seguido por la promulgación de la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada (2003) que, entre otras medidas, norma la posibilidad de Agencias de Promoción de la Inversión Privada (AFIP); ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico-CEPLAN, y aprobación de decreto supremo que aprueba el Plan Nacional de Competitividad (2005); la creación del Fondo y Desarrollo para la Competitividad-FIDECOM, para fomentar la investigación y desarrollo de la innovación productiva (2006); la Ley Marco de Licencias de Funcionamiento y Ley del Silencio Administrativo (2007); nueva Ley sobre Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y su Reglamento, Le Marco de Asociación Publico Privada, Ley que implementa la Inversión Pública Regional Local con participación del sector Privado, y ley que establece dispositivos para apoyar la competitividad productiva (2008); Reglamento del DIDECO, y ley de Promoción del desarrollo de Actividades productivas en Zonas alto andinas (2009); aprobación del Plan Bicentenario Perú hacia el 2021 (2011).

La normatividad precedente se orienta a que gobiernos regionales y locales cumplan un rol importante en el marco de la gestión descentralizada, generando las condiciones adecuadas para el impulso de la inversión privada, con el fin de mejorar las oportunidades de empleo e ingresos de la población, y ejecutando proyectos de inversión pública para cubrir sus necesidades básicas de salud, educación, saneamiento, entre otras. En términos generales esta normatividad tomó como marco de referencia general, los consensos contenidos en la Octava, Décimo Séptima y Décimo Octava Política de Estado del Acuerdo Nacional<sup>122</sup>.

Pero para que esta perspectiva se plasme se necesita algunas características claras de la descentralización económica: que los presupuestos institucionales de los tres niveles de gobierno converjan hacia un mismo objetivo, impulsando el desarrollo integral del territorio nacional; priorizar las zonas más vulnerables del país para avanzar hacia el cierre de brechas en el desarrollo humano; propiciar el desarrollo económico de las ciudades, dotándolas de servicios públicos adecuados, para promover las inversiones privadas, y sus múltiples articulaciones económicas; se necesita la aprobación de políticas públicas basadas en objetivos, principios y valores compartidos y hacer el seguimiento y evaluación de las mismas; se requiere de un Plan Nacional de Inversión Descentralizada, mejorar los mecanismos y procedimientos, y el fomento de incentivos económicos<sup>123</sup>.

122 Acuerdo Nacional. Políticas de Estado. Aprobado en marzo del 2002. La Octava se refiere a la “descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenible del Perú”. La décimo séptima es la de “afirmación de la economía social de mercado”. La décimo octava se relaciona con “la búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica”.

123 PCM. Plan de Mediano Plazo 2011-2015 del Proceso de Descentralización con Enfoque de Gestión Descentralizada. Lima, Junio 2011, p.86-87



## 2. Avances y límites

**Cuadro No 13. Avances y límites en promoción del desarrollo económico descentralizado**

| Situación | Aspectos                                 | Alcances  |
|-----------|--|---|
| Avances   | Crecimiento económico                    | <p>Significativo crecimiento anual promedio los últimos cinco años</p> <p>Aumento importante en los recursos financieros en los gobiernos regionales y locales, pero con mucha disparidad entre gobiernos.</p> <p>Significativos avances en principales ciudades, a pesar de la disparidad. Eso ha estimulado presencia de nuevos actores y han aparecido redes de ciudades que contribuyen a consolidar territorios que serán bases de la descentralización.</p>   |
|           | Desarrollo económico y descentralización | <p>GR y GL vienen impulsando algunas iniciativas, aunque en muchos casos son parciales y no sostenibles.</p> <p>En ausencia de lineamientos de política nacional, GN viene realizando algunas acciones que promueven el crecimiento de infraestructura y PBI sin necesariamente seguir lineamientos de un plan de desarrollo y sin promover el protagonismo de los gobiernos regionales y locales.</p>  |
| Límites   | Crecimiento económico                    | <p>Disparidad en el crecimiento y brechas territoriales. El centralismo económico se mantiene, incluso se reproduce en ciudades emergentes.</p> <p>Se privilegia agro exportación, se desatiende pequeña agricultura que es la principal proveedora de los alimentos en cada territorio y fuente de empleo.</p>   |
|           | Desarrollo económico y descentralización | <p>Severas deficiencias en la promoción regional y local del desarrollo; los gobiernos locales no contemplan las condiciones de los territorios vecinos, y por ello “no convergen en objetivos comunes”,</p> <p>La mayoría de gobiernos locales e incluso regionales no manejan ni utilizan los instrumentos técnicos para el ordenamiento territorial que es necesario para concretar los objetivos de desarrollo comunes e integrales.</p> <p>Ausencia de lineamientos de política nacional sobre desarrollo económico descentralizado, produce resultados negativos: localismo, fragmentación, visión de corto plazo, deterioro de recursos naturales.</p> <p>Desarrollo económico basado en industrias extractivas no promueve el empleo en el territorio, destruye el medio ambiente, y no promueve la economía local.</p> <p>Desarticulación intergubernamental en cumplimiento de roles</p> <p>Inexistencia de regiones dificulta promoción del desarrollo económico más integral y sinérgico.</p> |

### 1.1 Avances

#### a) Crecimiento económico

##### Crecimiento anual promedio <sup>124</sup>

A lo largo de los últimos cinco años, el Perú ha tenido un crecimiento económico anual promedio de 7,2%, el mayor registrado desde el quinquenio 1961-1965, y a pesar de la crisis ha aumentado la productividad, gracias a la estabilidad macroeconómica, la apertura comercial, el aumento de la inversión privada y la ampliación del mercado financiero.

<sup>124</sup> USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización: Balance y Agenda a Julio 2011. Lima, Septiembre 2011, p.102

Los sectores que mostraron mayor avance son construcción, como producto del aumento de la inversión pública y privada; el comercio, por la inversión privada sobre todo en las ciudades intermedias; el sector agropecuario, por el incremento de la agroexportación; y el sector manufacturero.

#### Dinámicas económicas internas<sup>125</sup>

A pesar de disparidades que luego presentaremos, los últimos años se ha observado significativos avances en las principales ciudades del país, beneficiadas por el incremento de la inversión privada y pública. La inversión privada se basa sobre todo en el sector agropecuario con fines de exportación y el sector servicios (centros comerciales e infraestructura hotelera). En cuanto a inversión pública en los territorios, existen ahora mayores opciones por la incorporación de mecanismos como asociaciones público-privadas, concesiones y modalidad de obras por impuestos.

El dinamismo económico de las ciudades ha estimulado la emergencia de nuevos actores y la revaloración del papel de viejos actores, tales como pequeños y microempresarios, cámaras de comercio, asociaciones de productores convertidas en proveedores de bienes y servicios de las grandes empresas. Paralelamente a esos actores, se cuenta hoy con centros de investigación tecnológica (CITES), centros de capacitación técnica y las universidades que apoyan el sector de las PYME.

#### **b) Desarrollo económico y descentralización**

##### La promoción del desarrollo económico desde los gobiernos regionales y locales<sup>126</sup>

Conforme a la normatividad vigente, corresponde a los gobiernos regionales y locales propiciar un clima de negocios que promueva los emprendimientos y la generación de negocios, la provisión de la infraestructura necesaria para la inversión, promoción del empleo y la identificación de las potencialidades. Los instrumentos con que cuentan para ello son los planes de desarrollo concertado regionales y locales, y otros.

En este marco los gobiernos regionales han tomado varias iniciativas, destacando entre ellas:

- La promoción de un clima favorable de negocios. Signos de ello son la creación de 16 agencias de fomento de la inversión privada (AFIP), una de las cuales es macroregional: AMAZINV que integra a los cinco departamentos amazónicos y cuatro representantes del sector privado.
- Algunas JCI y mancomunidades municipales han adoptado acuerdos para ejecutar proyectos conjuntos de promoción del desarrollo económico.
- La simplificación administrativa para la facilitación de negocios. Durante el 2010, 12 gobiernos regionales habrían simplificado un total de 252 procedimientos administrativos que incluyen reducción de requisitos, tasas y plazos, y eliminación de procedimientos. Por su parte, 37 gobiernos locales GL entre provinciales y locales han simplificado 1,097 trámites a nivel provincial y los distritales 3,121 trámites.
- Finalmente, la promoción de productos de bandera con la finalidad de incrementar su producción y consumo.

##### Las Juntas de Coordinación Interregional (JCI) y sus roles promocionales

A la fecha se han creado cuatro JCI macroregionales. Sus roles han sido potenciados mediante la Ley No 29379 que modifica la legislación sobre regionalización, debiendo promover la integración económica, social y cultural, y gestionar estratégicamente la competitividad territorial conjunta, administrando los proyectos y programas de desarrollo interregionales, sobre la base del sistema de cuencas y corredores económicos,

A las JCI se sumarán en un futuro las Mancomunidades Regionales cuyo marco normativo fue aprobado en julio 2011 y que requerirían ser concordadas con las primeras para determinar roles claros, evitando superposiciones que afecten la búsqueda de la eficiencia por ambas posibilidades.

125 USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización: Balance y Agenda a Julio 2011. Lima, Septiembre 2011, pp.105-106

126 USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización: Balance y Agenda a Julio 2011. Lima, Septiembre 2011, pp.107-108

### Lineamientos y política nacional de desarrollo económico<sup>127</sup>

No obstante diversas dificultades, se vienen realizando acciones orientadas a promover el desarrollo económico de los territorios. Mencionamos entre ellas:

- La modificación del SNIP, para facilitar la ejecución de proyectos a nivel regional y local.
- El establecimiento del FONIPREL y del FIDECOM
- Los avances en materia de simplificación administrativa, para mejorar el clima de negocios y mejorar la competitividad. En esta línea destacan las leyes sobre licencias de funcionamiento, del silencio administrativo positivo, el formato del TUPA, y el Plan Nacional de Simplificación Administrativa; además de que el Programa Municipal de Modernización (PMM) y el Plan de Incentivos (PI) que estimula la simplificación administrativa de los gobiernos locales.
- Se han adoptado acciones destinadas a alcanzar las metas del Plan Nacional de Competitividad.
- La instalación del CEPLAN a partir del 2008.

## **2.2 Los límites**

### **a) Crecimiento económico**

#### Disparidad del crecimiento<sup>128</sup>

Si bien las cifras agregadas de crecimiento a nivel nacional son positivas, Lima continúa concentrando alrededor del 52% del PBI, quedando el 48% distribuido entre los 23 departamentos restantes, sin mayores variaciones desde el año 2006. Es obvio que el centralismo económico se mantiene en el país.

El PBI per cápita por departamento muestra grandes desigualdades. Moquegua, Lima y Arequipa, tienen alrededor de 14 mil, 10 mil y 8 mil nuevos soles respectivamente, pero Apurímac, Huánuco y Puno tienen menos de 3 mil nuevos soles por habitante.

En exportaciones, la participación de Lima es de 29%, Ancash 14%, y 14 departamentos registran un aporte menor al 1%.

En el periodo 2006-2009, cinco departamentos presentan un crecimiento mayor al de Lima, pero en el 2009, 14 departamentos crecieron más que el doble del promedio nacional y por lo menos cinco veces más que Lima.

La divergencia entre Lima y el resto de regiones es el principal problema a encarar. Sus orígenes están tanto en el modelo primario-exportador y de servicios, que no impulsa la articulación económica entre ciudad y campo y entre Lima y el resto del país, pero también está en la política de inversiones que ha privilegiado la existencia de recursos naturales como criterio de localización de las inversiones<sup>129</sup> obviando los factores que crean las condiciones favorables para el desarrollo de un mercado interno sostenible.

No debe perderse de vista, sin embargo, que si bien desde hace algunos años se viene registrando una reducción en las tasas de pobreza monetaria, seguimos siendo un país pobre porque el crecimiento no trae consigo, de manera automática, menos pobreza entre quienes la sufren, más bien genera una reducción de los grupos de pobres. Los niveles de pobreza y pobreza extrema siguen siendo elevados (34.8% el año 2009) y continúan marcando y acentuando desigualdades en el territorio y entre distintos sectores sociales. La combinación de efectos positivos insuficientes (reducción de la pobreza monetaria) y negativos (persistencia de altas tasas de incidencia de la pobreza), muestra que el crecimiento económico es necesario para mantener reducciones sostenidas en la pobreza, pero a todas luces se requiere mucho más por hacer. La desigualdad, parece incrementarse y rezagar principalmente a los mismos de siempre: grupos rurales, indígenas y agricultores<sup>130</sup>.

127 USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización: Balance y Agenda a Julio 2011. Lima, Septiembre 2011, pp.109-110

128 USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización: Balance y Agenda a Julio 2011. Lima, Septiembre 2011, pp.102-103

129 Gonzales de Olarte, Efraín. Descentralización, Divergencia y Desarrollo Regional. En Opciones de Política Económica en el Perú: 2011-2015. Fondo editorial de la PUCP, José Rodríguez y Mario Tello (editores) Lima, Noviembre 2010, p. 195

130 Trivelli, Carolina. Las caras de la pobreza. En OXFAM, Informe Anual Perú 2009-2010 sobre pobreza, desigualdad y desarrollo.,

### Brechas económicas entre territorios

Estas se originan principalmente en el desigual desarrollo de los mercados de trabajo y crédito, en el tamaño y la diversificación productiva y de los mercados (nacionales e internacionales) que son destino de la producción; así como del tamaño y poder adquisitivo del marco interno, lo que se evidencia en lo siguiente:

- Lima absorbe el 29% de la PEA, mientras que tres departamentos, Tumbes, Moquegua y Madre de Dios, participan con menos del 1%.
- Existen también brechas en productividad. Moquegua, Lima y Arequipa superan los 2500 nuevos soles mensuales de ingreso per cápita pero los ingresos son menores a la canasta básica (1200 nuevos soles) en Cajamarca, Ayacucho, Huancavelica, San Martín, Puno, Amazonas, Huánuco y Apurímac.
- En cuanto al desarrollo del mercado, en Lima las colocaciones como % del PI ascendieron a casi 40% el 2009, mientras que en Huancavelica y Apurímac fue menor al 5%.
- Entre el 2006 y 2009, la pobreza disminuyó de 60.7% a 39.6%, mientras que en Apurímac aumentó del 65.2% al 70.3%

Otro de los factores que limita el desarrollo económico de los territorios es la persistencia de serias brechas en materia de acceso a los servicios básicos e infraestructura en agua potable, saneamiento, electricidad y medios de transporte. En el caso de las instalaciones de saneamiento mejoradas, solo el 63% de la población del Perú tenía acceso a ella, inferior al 77% promedio de América Latina.

El déficit en provisión de servicios básicos e infraestructura además de incrementar la desigualdad, afecta la competitividad y el clima de negocios en los territorios. A mayor déficit de servicios básicos e infraestructura corresponde menores niveles de competitividad como es el caso de Loreto, Apurímac, Amazonas, Huánuco Y Huancavelica, que están muy rezagados frente a Lima, Arequipa, Moquegua, Tacna e Ica.

### Se privilegia la agroexportación, se desatiende la pequeña agricultura<sup>131</sup>

Las políticas económicas del Gobierno de García se orientaron a garantizar que el crecimiento económico continuaría, pero sin objetar su carácter excluyente y generador de desigualdad, especialmente en aquellas regiones andinas y amazónicas que ven amenazados sus derechos de acceso a recursos como el agua y la tierra, por las grandes inversiones de las empresas mineras y petroleras. Esto se ha reproducido en las políticas agrarias que han privilegiado la agroexportación y prestado insuficiente atención a la pequeña agricultura que abastece de alimentos al mercado interno, pero que carece de servicios de asistencia técnica y de crédito, tiene escasa inversión pública y enfrenta altos costos de transacción para llegar al mercado.

Aun cuando la inversión pública agraria ha aumentado los últimos cinco años, el déficit de infraestructura en el medio rural es grande en lo referido a agua, riego, electrificación y caminos rurales, conservación de suelos y reforestación. Este déficit limita la relación sinérgica entre las zonas y actividades urbanas y las rurales, particularmente las actividades agrícolas que dan empleo a 37% de la PEA rural. Por otro lado, las inversiones que priorizan la construcción de infraestructura de riego son necesarias pero no logran cubrir todas las necesidades para mejorar la productividad y la competitividad de los pequeños productores y para asegurar un manejo sostenible de sus recursos naturales y de la agrobiodiversidad.

### **b) Desarrollo económico y descentralización**

#### Deficiencias en la promoción del desarrollo económico<sup>132</sup>

- Falta de claridad en sus objetivos, condicionada por ausencia de horizontes sólidos, y la ausencia de lineamientos de política nacional.

---

Lima, Julio 2010, pp.29-33. [www.oxfam.org/files/memoria\\_final\\_peru.pdf](http://www.oxfam.org/files/memoria_final_peru.pdf)

131 Baca Tupayachi, Epifanio. El eslabón perdido del “boom” agroexportador. En Informe Perú 201-2011. OXFAM, Lima julio 2011, p.35

132 USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización: Balance y Agenda a Julio 2011. Lima, Septiembre 2011 ,p.107

- Elaboración formal de los planes de desarrollo concertado y desarticulación entre los múltiples planes existentes a nivel regional y local
- Escases de recursos humanos y técnicos, especialmente para el ordenamiento territorial, para cumplir eficientemente este rol promocional, la que a su vez son condicionados por las restricciones presupuestales.
- Falta de políticas promocionales de proyectos de desarrollo interregionales que motiven a superar los límites estrechos de los actuales departamentos-regiones.
- Falta un análisis del efecto de los TLCs suscritos en la última década. Estos no fueron diseñados desde la estrategia de la descentralización, basada en los mercados locales y regionales y las tecnologías para el desarrollo de los mercados nacionales, sino buscando inversión para la exportación coherentes con el modelo de acumulación y crecimiento inequitativo que se implementa en el país.

Respecto a la ausencia de horizontes sólidos ello tendría que ver en parte en que si bien la promoción del desarrollo económico, priorizando el desarrollo local, es una atribución nueva otorgada por la descentralización a los gobiernos locales provinciales y distritales, la LOM es bastante vaga en señalar cómo ésta nueva competencia debe ser implementada en la práctica. Y, por otro lado, los GL en el Perú cuentan con una autonomía muy relativa, pues las políticas no solo son dictadas por el GN, sino que los GL dependen, en gran medida, de los recursos económicos que éste les transfiere. Esta situación de escasa autonomía haría difícil que los GL puedan implementar iniciativas de desarrollo económico local (DEL) que se ajusten a sus realidades y verdaderas necesidades<sup>133</sup>. Y se informa desde la PCM un hecho crítico, un 80% de los gobiernos locales no cumplirían sus funciones en promoción del desarrollo económico<sup>134</sup>. Por otro lado, el tipo de desarrollo local, al no contar con motivaciones y recursos para promover el desarrollo interdistrital e interregional, el desarrollo más que en sinergia con los territorios en su alrededor se convierte en competitivo siguiendo una lógica de centralización a nivel secundario.

Los alcaldes, que ahora cuentan con competencias para promover el desarrollo económico y en muchos casos con recursos financieros, no encuentran motivación y estímulos para ir más allá de sus propias fronteras para promover el desarrollo territorial más amplio. Esta estrechez de horizontes trunca proyectos de gran envergadura y en muchos casos el localismo conduce a conflictos entre gobiernos vecinos.<sup>135</sup>

Para comprender la magnitud de las deficiencias de los gobiernos regionales y locales en su rol de promoción del desarrollo económico descentralizado, es necesario recordar cuáles son los principales problemas de gestión que enfrentan. No son poca cosa<sup>136</sup>:

- En el caso de Gobiernos Regionales, estos son: débil articulación entre unidades del gobierno regional, con los sectores y los gobiernos locales; centralización de decisiones y recursos; deficiente uso y manejo de los instrumentos de gestión del desarrollo; poco preparados para administrar competencias transferidas debido a restricciones generadas por sistemas generales; ineficiente información y comunicación.
- En el caso de los Gobiernos Locales: Débil articulación con entidades de gobierno nacional que ejecutan proyectos de infraestructura económica y productiva, GL provinciales se centran en zonas urbanas y de provincia descuidando los distritos; baja capacidad para captar recursos, incluyendo los propios; deficiente uso y manejo de instrumentos de gestión; exceso de competencias compartidas mas no debidamente coordinadas; baja capacidad para administrar empresas públicas municipales; alta debilidad institucional y carencia de recursos sobre todo en las zonas rurales.

133 Rodríguez, Virginia. El Proceso de Descentralización y el Desarrollo Económico Local en el Perú. Boletín Institucional e-governa. No 6, Lima, 2010 p.2

134 PCM. Plan de Mediano Plazo 2011-2015 del Proceso de Descentralización con Enfoque de Gestión Descentralizada. Lima, Junio 2011, p.70

135 Entrevista a Wilbert Rozas y Eduardo Barzola REMURPE, 5.10-11, a cargo de Jaime Joseph.

136 Guerra García, Gustavo. Diagnostico de la Gestión de los Gobiernos Subnacionales. Banco Mundial. Consultoría para apoyar a los Gobiernos Subnacionales para la Promoción del Desarrollo Regional y ocal.. Lima, Julio del 2010, pp. 128 y 135



En términos generales se constata como un dato de la realidad la relativamente escasa capacidad de las municipalidades para promover directamente o en asociación con productores o gremios particulares, la realización de proyectos productivos. Esta restricción obedece, en esencia, a las políticas macro, que refleja una dinámica económica básicamente manejada por actores privados, en un escenario de libre mercado<sup>137</sup>.

#### Política nacional de desarrollo económico descentralizado

La globalización, como proceso de dimensión económica, tecnológica, financiera y también política y cultural, induce en los territorios profundas transformaciones y los coloca en el centro de tensiones y conflictos. Los territorios se ven insertos en procesos generales que tienden a la homogeneización, pero a la vez potencian sus capacidades y rasgos particulares reforzando su identidad. La globalización, respecto a los territorios, redefine las relaciones entre economía y política. En la confluencia de ambos procesos, adquiere mayor velocidad la constitución económica de los territorios inducida por la globalización, mientras que su constitución como regiones políticas se retrasa al encontrarse sujeta a factores locales, históricos, culturales y políticos, de más lenta maduración. En el proceso de formación de territorios económicos, la existencia secular de dos grandes dinámicas, una longitudinal y otra transversal, ha dado paso a nuevas tendencias, con una renovada transversalidad en el territorio, influida por la globalización, en la que destacan los ejes Norte, Centro y Sur, que corresponden a grandes espacios macroregionales. Este es el proceso territorial de mayor relevancia hoy, con notables proyecciones en la vida económica, política y social del país.<sup>138</sup>

El aprovechamiento inteligente de esas proyecciones con fines de desarrollo económico descentralizado requiere precisamente que se cuente con políticas nacionales de promoción. En el Perú, lamentablemente, no contamos con lineamientos que guíen las acciones de política de desarrollo económico descentralizado, lo que condiciona la desarticulación entre planificación y acciones concretas. Esta carencia es originada por la ausencia de una entidad que ejerza el rol rector del desarrollo económico. Esta responsabilidad está hoy fragmentada y dispersa actualmente entre varios sectores: MEF, PRODUCE, MYPE, MINAG, MINCETUR, además de Proinversión.<sup>139</sup>

La descentralización fue concebida como parte de la reforma de Estado peruano para resolver los problemas de representación y participación territorial, reintroduciendo un tercer nivel de gobierno, los regionales, pero sin mucha claridad de objetivos de desarrollo económico. Si se ha producido una mayor transferencia de recursos económicos fiscales a los gobiernos regionales y locales, esto se ha debido al incremento de los ingresos por concepto de canon: minero, gasífero, petrolero.<sup>140</sup>

Es cierto que han surgido numerosas iniciativas, orientadas a incentivar el desarrollo económico y la inversión descentralizada, pero en ausencia de políticas nacionales es frondosa la producción normativa. De otro lado, un elemento muy importante que no debe ser obviado es que el tamaño del Estado peruano sigue siendo relativamente pequeño, no adecuado para que la descentralización estatal tenga efectos contundentes y pueda corregir rápidamente la divergencia entre Lima y el resto del país, a través de un crecimiento económico relativamente mayor del resto de regiones y, tampoco para que tenga la suficiente capacidad para corregir las desigualdades socioeconómicas territoriales.<sup>141</sup>

La falta de esta política promocional general ha ocasionado otro problema serio, cual es la ausencia de un ordenamiento territorial como política específica vigorosa y de cobertura nacional. En ese contexto se ha venido produciendo una suerte de crecimiento espontáneo reflejado en la ocupación desordenada del territorio, que ha provocado a su vez el desequilibrio territorial (centralismo económico y político, desigualdad y exclusión social) y comportamiento insostenible (degradación

137 Lizárraga Bobbio, Raúl. Desarrollo Local. Contexto, alcances e instrumentos para su gestión. Red Perú de Iniciativas de Concertación para el Desarrollo Local. Lima, Agosto del 2011, p.19

138 Santa Cruz, Francisco. La regionalización y el fortalecimiento de las JCI. GPC. Lima, Agosto del 2007, p.63

139 USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización: Balance y Agenda a Julio 2011. Lima, Septiembre 2011, p.109

140 Gonzales de Olarte, Efraín. Descentralización, divergencia y desarrollo regional en el Perú del 2010. En Opciones de Política Económica en el Perú 2011-2015. José Rodríguez y Mario. D. Tello(editores). Lima Noviembre 2010, pp.193-194

141 Gonzales de Olarte, Efraín. Descentralización, divergencia y desarrollo regional en el Perú del 2010. En Opciones de Política Económica en el Perú 2011-2015. José Rodríguez y Mario. D. Tello(editores). Lima Noviembre 2010, pp.189

ambiental).<sup>142</sup>. Pero también esa carencia ha condicionado que no se avance con la intensidad del caso en revertir tres barreras muy serias para la integración y el desarrollo regional: integración física incompleta, tanto vial, energética como informática; economías muy heterogéneas a causa del débil desarrollo de los mercados; e integración estatal débil, debido a que seguimos con un Estado pequeño y centralizado<sup>143</sup>.

Finalmente, debe llamarse la atención sobre la falta de apoyo a la pequeña agricultura en el marco de una política integral de desarrollo rural, y por esa vía asegurar que las poblaciones tengan acceso a los recursos naturales de los que dependen y promover medidas de adaptación al cambio climático<sup>144</sup>. La cuestión de fondo en este problema es la ausencia de lineamientos y políticas orientadas a promover el desarrollo rural y de la pequeña agricultura.<sup>145</sup>

### c) Los límites del modelo

#### La apuesta por las industrias extractivas

Los dos Gobiernos anteriores al actual priorizaron un modelo económico que otorga a la inversión en industrias extractivas (minería, gas y petróleo) el carácter de locomotora de la economía peruana y esto ha reabierto el debate del sentido, los alcances y la sostenibilidad de dicho modelo. La crisis de los años 2008 y 2009 puso en evidencia la precariedad de la economía global y lo vulnerable que resulta poner el centro de la estrategia de desarrollo en las demandas de nuestras materias primas por los países industrializados. Las caídas en los precios de los minerales y el petróleo han puesto en evidencia la volatilidad del modelo primario-exportador. Pero como, además, las grandes ganancias de las expresas extractivas han venido acompañadas de la continuidad de la pobreza y exclusión en las zonas donde se explotan los minerales e hidrocarburos, y por los evidentes impactos ambientales negativos y la consiguiente conflictividad socio-ambiental generada, existe un fuerte y creciente cuestionamiento al referido modelo. En la búsqueda de diseñar e implementar alternativas a estos problemas, los gobiernos regionales y locales por las responsabilidades territoriales que les corresponde, deberían jugar roles claros, pero esto no tiene reglas definidas por falta de voluntad del centralismo<sup>146</sup>.

Como consecuencia de esta apuesta “extractivista”, los últimos años se ha producido una expansión sin precedentes del área dedicada a actividades mineras y de hidrocarburos en el Perú. La realidad es indiscutible: a inicios de los 90 las concesiones mineras ocupaban apenas 2 millones trescientas mil hectáreas, en la actualidad superan los 19 millones 500 mil. En cuanto a hidrocarburos la expansión ha sido también explosiva, casi un 80% del mapa de la Amazonía está ocupado por lotes de hidrocarburos. Como bien se sabe, la disputa por el control de los recursos escasos como las tierras agrícolas o los recursos hídricos es una de las causas de los conflictos entre las empresas extractivas y las comunidades campesinas y nativas, que en promedio constituyen más de la mitad los conflictos socioambientales que se generan en el Perú<sup>147</sup>.

El Presidente saliente Alan García, argumentaba que *“en el Perú hay muchos recursos sin uso que no son transables, que no reciben inversión y que no generan trabajo. Y todo ello por el tabú de ideologías superadas, por ociosidad, por indolencia o por la ley del perro del hortelano que reza: Si no lo hago yo que no lo haga nadie”*<sup>148</sup>. De allí que presentó su postura más extrema pro actividades

142 Glave, Miguel. Ordenamiento territorial y desarrollo en el Perú. Notas conceptuales y balance de logros y limitaciones. Seminario II: recursos Naturales y desarrollo rural en el Perú (1980-2010). Lima, 19/11/2010. [http://www.grade.org.pe/download/Presentacion\\_Manuel\\_Glave\\_30a%C3%B1os.pdf](http://www.grade.org.pe/download/Presentacion_Manuel_Glave_30a%C3%B1os.pdf)

143 Gonzales de Olarte, Efraín. Descentralizar para desconcentrar: el desafío del desarrollo regional en el Perú. PUCP, Cusco, mayo 2009. <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Proyeccion-Institucional/Encuentros-Regionales/2009/Cusco/EER-Cusco-Gonzalez.pdf>

144 OXFAM. Declaraciones de Frank Boeren, representante de OXFAM en el Perú, con motivo de la presentación del Informe Anual 2009-2010 sobre pobreza, desigualdad y desarrollo. Lima 22/07/2010. <http://www.oxfam.org/es/pressroom/pressrelease/2010-07-22/oxfam-lanza-su-informe-anual-sobre-peru-pobreza>

145 GPC. Agenda para el Nuevo Gobierno. Profundizar la reforma descentralista. Lima, Julio 2011, p.5

146 GPC. Agenda para el Nuevo Gobierno. Profundizar la reforma descentralista. Lima, Julio 2011, p.20

147 De Echave, José. Industrias extractivas a la fuerza. Las concesiones mineras y petroleras se expanden, los derechos de las poblaciones se recortan. En OXFAM, Informe Anual Perú 2009-2010, sobre pobreza, desigualdad y desarrollo. Lima, julio 2010, p.101

148 Ver artículo “El síndrome del perro del hortelano”. Lima, 28/10/2007. [http://elcomercio.pe/edicionimpresa/html/2007-10-28/el\\_sindrome\\_del\\_perro\\_del\\_hort.html](http://elcomercio.pe/edicionimpresa/html/2007-10-28/el_sindrome_del_perro_del_hort.html)

extractivas, bajo el criterio de que no hay crecimiento sin inversión y que, por tanto, deberían crearse los incentivos necesarios para ello priorizando cuatro sectores: Amazonía, tierra, recursos mineros, y mar; y criticando duramente a quienes mostraban críticas y oposición a semejante propuesta.

Esta postura del ex Presidente mereció el apoyo de algunos y el cuestionamiento no solo ético sino económico de muchos, sobre la base de la evidencia internacional de que estas opciones economicistas que dan demasiado peso a las políticas económicas pro libre mercado y que descansan en buenos precios internacionales, no resuelven el problema de la pobreza y desigualdad y no modifican para nada su carácter excluyente, en la economía, cultura y política. Y se sostenía como alternativa, que la promoción del crecimiento económico debía darse en el marco de un adecuado equilibrio entre los roles y tareas del Estado y el mercado y no subordinando el Estado a este, así como promoviendo la reforma tributaria basada más en los impuestos directos e impulsando la reforma de Estado y las instituciones que generen gobernabilidad democrática.<sup>149</sup>

#### Desarticulación entre los niveles de gobierno<sup>150</sup>

La desarticulación entre los niveles gubernamentales es notoria. Una muestra de ella es la siguiente:

- Los gobiernos regionales vienen ejecutando políticas aisladas que no está articuladas ni con las políticas nacionales, ni con las estrategias e iniciativas locales. Por ejemplo, las prohibición de algunas especies hidrobiológicas, la tala indiscriminada de ciertas especies.
- Existen también desarticulaciones entre el nivel regional y el local, y entre el provincial y el distrital, con duplicidad de actividades e inversiones.
- El GN ha realizado acciones sin ninguna coordinación con los gobiernos regionales y locales, por ejemplo las concesiones y la creación de núcleos ejecutores que compiten con los proyectos de asociatividad empresarial de algunas municipalidades

En parte las referidas desarticulaciones son un reflejo de la debilidad en el cumplimiento de las tareas del planeamiento, especialmente a nivel regional, interregional y local, las que por principio deberían ser decisivas para el diseño e implementación adecuada y sostenida de las políticas de desarrollo territorial, incluyendo el desarrollo económico. Comprendiéndose la necesidad de un Sistema Nacional de Planeamiento, este es creado el 2005 por el Gobierno de Toledo, bajo la dirección del CEPLAN, pero luego es modificado por el Gobierno saliente quedando un CEPLAN con una institucionalidad precaria, atribuciones débiles y con escasos recursos, por lo cual el CEPLAN no ha podido jugar un rol efectivo en el desarrollo de la planificación del país. Esto es lamentable pues no existe una estrategia nacional con capacidad de orientar el desempeño de los principales actores económicos y sociales, así como las políticas sectoriales que deben formular e implementar los ministros y los gobiernos subnacionales en sus respectivas circunscripciones<sup>151</sup>. Es “secreto a voces” que el gran poder que decide que debe hacerse y que no sigue siendo el MEF, con la complacencia del Poder Ejecutivo.

Respecto al CEPLAN es necesario tener claro que no ha existido en el Gobierno anterior voluntad política por convertirlo en un actor importante en la gestión del desarrollo del país. Los indicadores de esto son varios: El año 2008 no se le asignó ninguna partida económica, el año 2009 se solicitó un presupuesto de 15 millones y le dieron cinco veces menos, 3 millones, a mediados de año del 2009 de manera sorpresiva se hizo renunciar a dos miembros del Consejo Directivo (CD) luego renunció el representante del MEF, con lo que el CD quedó paralizado y dejó de funcionar largos meses. Ya el 2009 el CEPLAN no era ni la sombra de la institución que tuvieron en mente los miembros de la Comisión Organizadora nombrada en el Gobierno del Presidente Toledo a fines del 2003, ya se hacía necesario un CEPLAN relativamente autónomo, lúcido y convocante<sup>152</sup>.

#### Descentralización sin regionalización

149 Campodónico, Humberto. Falso dilema. Artículo publicado en el Diario la Republica el 02/11/07

150 USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización: Balance y Agenda a Julio 2011. Lima, Septiembre 2011, pp.110-111

151 GPC. Agenda para el Nuevo Gobierno. Profundizar la reforma descentralista. Lima, Julio 2011, p.15

152 Villarán, Fernando. Renuncia al CEPLAN, martes 14 de julio del 2009. Ex presidente de Comisión Organizadora y miembro del CD del CEPLAN en representación de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.://compartidoespacio.blogspot.com/2009/07/renuncia-la-ceplan-fernando-villaran.html

La actual descentralización sin regionalización es otra limitante del desarrollo económico descentralizado. En efecto, la ausencia de regiones, más allá de los departamentos, impide contar con bases económicas con mercados regionales lo suficientemente grandes como para hacer atractiva la inversión, aprovechar economías de escala y crear bases tributarias suficientemente grandes como para hacer sostenibles las finanzas de los gobiernos regionales y locales.<sup>153</sup> El gran número de regiones (departamentos) y la pérdida de economía de escala, de externalidades y de mercados grandes, hacen a la descentralización menos eficiente y, sobre todo, dificultan la realización de proyectos de inversión interdepartamentales, por problemas de coordinación. Como consecuencia de ello, el incremento de la base tributaria se hace más lentamente y la recaudación más costosa al no aprovecharse economías de escala. De esta manera se ha ido generado el círculo vicioso de la “descentralización de baja escala”, salvo para Lima y algunas ciudades intermedias con poblaciones cercanas al millón de habitantes. Es decir, una base económica pequeña implica una base tributaria pequeña, menor capacidad de gasto y mayor dependencia de las transferencias del gobierno nacional, lo que a la larga mantiene la dependencia de los gobiernos regionales y locales pequeños.<sup>154</sup>

#### El nuevo mapa del poder económico

Desde hace dos décadas, por el cambio de rumbo en dirección neoliberal desde 1990 y al impacto de la globalización económica, se está constituyendo un “nuevo mapa del poder económico” en el Perú sobre la base de cuatro tendencias económicas que tiene fuerte impacto político-social y que se han desatado con celeridad no solo por la permisividad del Estado, sino con la colaboración de éste. Esas tendencias son: primero la expansión acelerada de la propiedad privada y desplazamiento de la pública y comunitaria; segundo, la reconfiguración del poder económico en torno actividades primarias y financieras, y con concentración del mercado en manos de pocas corporaciones; tercero, la desnacionalización económica; y cuarto, la proyección social de las corporaciones de mano con un mayor impacto en zonas pobres y territorios de pueblos indígenas.<sup>155</sup>

Es obvio que en este marco, el sector privado y las grandes empresas son los principales beneficiarios de este nuevo modelo y los que han logrado mayores privilegios y protección del Estado y el poder suficiente para influir en la esfera pública y los medios de comunicación. En el campo, la dinámica capitalista ha conducido a una hiperconcentración de las tierras que se refleja en que diez grandes grupos de poder económico nacional y transnacional concentran un total de 198,682 hectáreas de tierras altamente productivas. El promedio es de casi 19,682 hectáreas por grupo, cifra record, destinadas principalmente a la producción de azúcar, espárragos y palma. Se habría reconstruido el latifundismo en nuevos términos y esto tiene consecuencias económicas, sociales y políticas.<sup>156</sup>

### **3. Conclusiones**

#### **3.1 La descentralización como vehículo para el desarrollo económico y la regionalización como objetivo político**

La descentralización es el eje principal en la estrategia de la transformación del país: en lo económico, político, social, cultural. Descentralización no es lo mismo que *desconcentración*. La simple desconcentración reproduce en los territorios locales las mismas consecuencias negativas del centralismo nacional. Las políticas públicas están desarticuladas, sectorializadas y no contribuyen al desarrollo económico y humano

El objetivo político principal de la descentralización es la regionalización del país, sin embargo alcanzar ese objetivo requiere de ciertas condiciones, entre ellas el ordenamiento territorial nacional y sub nacional, para hacer viable y sostenible el desarrollo económico. La regionalización solo será

153 Gonzales de Olarte, Efraín. Descentralización, Divergencia y Desarrollo Regional. En Opciones de Política Económica en el Perú: 2011-2015. Fondo editorial de la PUCP. Lima, Noviembre 2010, p. 192

154 Gonzales de Olarte, Efraín. Descentralización, Divergencia y Desarrollo Regional. En Opciones de Política Económica en el Perú: 2011-2015. Fondo editorial de la PUCP. Lima, Noviembre 2010, p.193

155 Durand, Francisco. Un Estado en retirada. El nuevo mapa del poder económico en el Perú. En OXFAM, Informe Anual Perú 2009-2010, sobre pobreza, desigualdad y desarrollo. Lima, julio 2010, p.18.

156 Durand, Francisco. La simetría del modelo. En OXFAM, Informe Anual Perú 2010-2011 sobre pobreza, desigualdad y desarrollo, Lima. Julio 2011, pp. 44-46

alcanzable sobre la base de fuertes y sostenibles procesos de desarrollo integral: económico, social, cultural y político.

### 3.2 La descentralización como vehículo para enfrentar los efectos de la concentración económica

En términos generales, un proceso de descentralización del Estado correctamente conducido e implementado puede constituir un medio importante para contrarrestar los efectos nocivos de la concentración económica, pues puede hacer que el Estado facilite la búsqueda de los medios y mecanismos para que el crecimiento económico sea menos desigual. Es obvio que una economía menos concentrada será más favorable a un Estado descentralizado, pues, a mayor desconcentración económica, mayor descentralización fiscal y, en consecuencia, mayores posibilidades de generar oportunidades para todas las personas<sup>157</sup>.

### 3.3 El desarrollo económico y su expresión territorial

El desarrollo económico tiene una expresión territorial, pues las actividades económicas están localizadas en algún lugar, los territorios tienen propietarios, existen distancias que recorrer para que la economía funcione y existen tendencias a la aglomeración en el espacio. Los países se organizan sobre la base de la interconexión de aglomeraciones económicas de distinto tamaño (ciudades), que están a distancias variables, con distintos grados de concentración económica y en función de los intereses de los propietarios de los territorios, o de los productores. Las causas de la concentración económica son variadas y en general se forjan a través de décadas como resultado del funcionamiento de los mercados y de la acción del Estado. Nada de esto es extraordinario y es parte reglar del crecimiento económico de casi todos los países, quizá en algunos casos los aspectos geográficos condicionan el uso del territorio y de las aglomeraciones. El problema se da cuando la organización económica en el territorio genera desigualdades económicas y sociales entre sus habitantes que no se corrigen y persisten en el tiempo, y sobre todo cuando tienden a generar divergencias en el crecimiento regional. Es aquí cuando las concentraciones económicas que no redistribuyen constituyen un problema. Este es el caso del Perú.<sup>158</sup>

### 3.4 El panorama alentador para la descentralización

El proceso descentralista que viene desde el 2002 se presenta razonablemente prometedor, pues se está dando en un momento en que la economía evidencia un ciclo de expansión de largo plazo, con estabilidad macroeconómica, con corrientes políticas y sociales favorables a la descentralización, en democracia y con significativa disponibilidad de recursos fiscales. Todo esto es cierto y constatable en un sentido general. Enfrenta, sin embargo, algunas debilidades: administración pública descentralizada con capacidades limitadas, ausencia de mecanismos institucionales de coordinación y de toma de decisiones entre los diferentes niveles de gobierno (EL CND fue desactivado), nuevas regiones que corresponden a los viejos departamentos y un exceso de desconfianza del gobierno nacional en los gobiernos regionales y locales expresado en el exceso de control para adoptar decisiones descentralizadas que involucren transferencias del MEF. Además, el tamaño del Estado medido por tributación o por gasto es relativamente pequeño, sobre todo para resolver el problema de la concentración territorial de la economía en Lima y en las principales ciudades de la costa, a lo que se agrega la distorsión generada por el factor canon con efectos contraproducentes en la función redistribuidora del Estado<sup>159</sup>.

Pero este panorama alentador del proceso descentralista tiene una sombra de incertidumbre en el futuro, el riesgo de que el ciclo de expansión sea afectado por la caída de los presiones de los minerales y del petróleo en el mercado internacional.

157 PNUD Hacia una descentralización con ciudadanía. Lima, 2006, p.85

158 Gonzales de Olarte, Efraín. Descentralización, Divergencia y Desarrollo Regional. En Opciones de Política Económica en el Perú: 2011-2015. Fondo editorial de la PUCP, José Rodríguez y Mario Tello (editores). Lima, Noviembre 2010, p.177

159 Gonzales de Olarte, Efraín. Descentralización, Divergencia y Desarrollo Regional. En Opciones de Política Económica en el Perú: 2011-2015. Fondo editorial de la PUCP, José Rodríguez y Mario Tello (editores). Lima, Noviembre 2010, p.199



### 3.5 Crecimiento económico desigual y sus impactos

El crecimiento económico experimentado durante los últimos cinco años ha beneficiado significativamente a la gran mayoría de departamentos, pero en términos relativos es evidente que este ha sido muy desigual. Existen departamentos que han crecido aceleradamente como la Libertad, Ica y Arequipa, pero otros que se han expandido muy poco. Si el país continúa creciendo basado en el mismo modelo económico primario exportador, las brechas entre los departamentos se podrían mantener.

La concentración económica en el territorio, que genera centros fuertes como Lima, no logra transferir los frutos del crecimiento económico de manera homogénea a su periferia y más bien genera desigualdades distributivas, tanto productivas como sociales, que se reproducen sin corregirse. Frente ello, la intervención del Estado debería tener un carácter corrector, pero a menudo y por razones económicas y políticas, el Estado termina ampliando las desigualdades. Así la concentración económica y la centralización estatal se convierten en dos procesos que se retroalimentan.<sup>160</sup>

### 3.6 Una visible desarticulación intergubernamental

Es también notoria la desarticulación entre los tres niveles de gobierno respecto la promoción del desarrollo económico, situación propiciada por la falta de claridad de las normas sobre las funciones de los gobiernos regionales y locales, la carencia de lineamientos de política nacional, la escasa asignación de recursos (humanos, financieros, técnicos) para la ejecución de acciones y la necesidad de vincular los procesos de integración regional al desarrollo de los territorios. Es decir, la gestión por los actores gubernamentales del desarrollo económico se viene haciendo de manera desconectada del proceso de descentralización, en contraste con el creciente interés de vincularse de los actores económicos como cámaras de comercio, asociaciones de productores y otros. Esta situación debiera ser revertida y entre las prioridades a definir está precisamente la relativa al rol de rectoría en materia de desarrollo económico descentralizado, para no solo establecer cuanto antes los lineamientos de política, sino atender los roles que corresponde a cada nivel en base a metas realistas.<sup>161</sup>

### 3.7 La posibilidad de espacios para promover el desarrollo económico

No obstante las debilidades del proceso de descentralización en curso, esta reforma abre espacios para el desarrollo económico, armonizando los roles promocionales de los tres niveles de gobierno y de otros actores. Pero es evidente que falta una estrategia articuladora de roles, intereses y acciones. Promover la descentralización económica con fines de desarrollo humano requiere de una combinación de factores que, en su conjunto, ataquen los principales problemas o defectos: el excesivo peso económico del centro, la divergencia en el crecimiento entre el centro y periferia y la débil articulación entre el (los) centro(s) y la(s) periferia(s). En este marco, los factores esenciales de la descentralización económica son: primero, la inversión en capital humano y capital físico, tanto en la periferia urbana como en la rural de las distintas regiones fuera de Lima; segundo, la búsqueda de complementariedades entre la inversión privada y la pública, sobre todo en infraestructura vial y energética; tercero, la generación de incentivos económicos e institucionales mediante una combinación armónica de las políticas públicas: macro, económicas y sociales; cuarto, la participación activa del empresariado, a través de una suerte de “descentralización empresarial”.<sup>162</sup>

### 3.8 La necesidad de introducir reformas al modelo económico

El modelo económico que se viene implementando en el Perú prioriza el crecimiento económico y la estabilidad macroeconómica, que siendo necesarios no son suficientes para impulsar el desarrollo integral, equitativo y sostenible. En tal sentido, siendo necesarias la revisión y reforma del modelo económico, esta debe hacerse con los gobiernos regionales y locales, a fin de definir objetivos y políticas, definir reglas de juego, incorporar a actores económicos y sociales, definir compromisos intergubernamentales para acortar las brechas económicas territoriales, así como las brechas en el acceso a los servicios públicos e infraestructura.<sup>163</sup>

160 Gonzales de Olarte, Efraín. Descentralización, Divergencia y Desarrollo Regional. En Opciones de Política Económica en el Perú: 2011-2015. Fondo editorial de la PUCP, José Rodríguez y Mario Tello (editores) Lima, Noviembre 2010, p.178.

161 USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización: Balance y Agenda a Julio 2011. Lima, Septiembre 2011, p.112

162 PNUD. Hacia una descentralización con ciudadanía. Lima, 2006, pp.87-88

163 USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización: Balance y Agenda a Julio 2011. Lima, Septiembre 2011

Seguir promoviendo modelos productivos basados en la exportación de productos agrícolas y mineros, es altamente vulnerable, pues baja los precios internacionales por menor demanda en los mercados del Asia, inmediatamente se desacelera el crecimiento económico del país, hasta la próxima alza que nadie sabe cuándo podría ocurrir. Por ello introducir modificaciones al modelo económico para generar valor agregado, mediante la transformación productiva, no es un error, por el contrario, es un acierto estratégico. Al respecto el Presidente de REDEPLAN señala la expectativa de que *“todos los países de la Región de América Latina puedan empezar a plantear estrategias de desarrollo de mediano y largo plazo, transformando los modelos productivos, que los países no solo se circunscriban a productos agrícolas y mineros, sino también avancen a los tecnológicos”*.<sup>164</sup>

#### 4. Lecciones aprendidas

##### 4.1 Globalización, tecnologías y ciudades

En el mundo globalizado, dominado por el *pensamiento único* del neoliberalismo, los intentos de regionalización dejados a simples anuncios y a la inercia de cada instancias de gobierno nacional, regional y local, a lo sumo logran reproducir los mismos defectos que predominan en la actualidad: el centralismo, el predominio exclusivo de los criterios de mercado sobre los criterios de desarrollo humano.

Sin embargo, los avances en la tecnología (informática, comunicación) transporte, prestación de servicios, la diversidad de actividades económicas, culturales y sociales en las zonas rurales, están creando condiciones para un desarrollo equitativo en nuestros territorios.

El rol de las ciudades en el proceso de descentralización y desarrollo territorial local está creciendo. Sin embargo en este crecimiento la tendencia es reproducir las brechas entre los ricos y pobres, manteniendo al margen de los beneficios del crecimiento económico a los que habitan las zonas rurales, particularmente los agricultores en esas zonas<sup>165</sup>.

Las redes de ciudades en los territorios que fomentan la unidad entre lo urbano y lo rural son un factor importante en el desarrollo territorial local. Estas redes deben ser estudiadas y promovidas.

##### 4.2 La necesidad de cambios en el modelo

Es evidente de que luego de dos décadas de vigencia del modelo de economía de mercado, éste ha demostrado no tener la capacidad de distribuir de manera equitativa sus beneficios. Es cierto que se tiene crecimiento económico y la pobreza se ha reducido en unos puntos, pero los beneficios no llegan a todos, en particular a las zonas rurales que siguen siendo las más excluidas. Además el país arrastra enormes carencias en lo institucional, en lo político, en lo social. Se requieren cambios en el modelo orientados por una visión de país basado en el equilibrio entre Estado y mercado, entre lo público y privado, entre economía y ambiente, entre las necesidades de crecimiento y el respeto de nuestra diversidad (biológica, cultural, social, potencialmente económica), entre lo urbano y rural, entre el mercado externo y las necesidades de consolidar el mercado interno, entre lo urgente y lo importante. Pero avanzar en el marco de esta visión hacia una sociedad que progrese más allá de lo económico, que sea más justa y equitativa, solo será posible con una más activa participación del Estado.<sup>166</sup>

El consenso generado en torno a la necesidad de articular el crecimiento económico, con inclusión social y la democracia, es un pequeño paso en la orientación correcta de introducir cambios en el modelo. Paso necesario pero insuficiente, encontrándose pendiente la definición de consensos más amplios para seguir avanzando.

---

,p.113

164 Declaraciones de Juan T. Montás Domínguez, Ministro de Economía de República Dominicana y Presidente de REDEPLAN. Esta es la Red Latinoamericana y del Caribe de Instituciones de Planificación, creada el 2010, en San José de Costa Rica. Entrevistado por Magda Quispe. <http://www.larepublica.pe/05-11-2011/america-latina-debe-generar-valor-agregado>

165 Lefebvre, Henry, “El Derecho a la Ciudad” Ediciones Península” 1978, París 169p.

166 Rivera, David. . En Informe Perú 2010-2011. Pobreza, Desigualdad y Desarrollo, OXFAM, Lima, Julio 2011, pp. 15.19.

## 5. Propuestas

### 5.1 La impostergable necesidad de la reforma del Estado y de la articulación con la modernización del mismo

La promoción del desarrollo económico descentralizado requiere de una profunda reforma del Estado en los tres niveles, nacional, regional, local, como proceso que acompañe a la descentralización. El otro proceso con el que debe articularse ésta es con la de modernización del Estado, más específicamente de la gestión pública. Una de las tareas urgentes es una reorganización del Poder Ejecutivo, creando los mecanismos para la coordinación entre cada ministerio, y creando formas de relación integrada con los gobiernos regionales y locales.

Componente importante de la reforma del Estado deben ser los ajustes que se introduzcan al modelo económico para hacer viable el crecimiento con inclusión social, que garantice el ejercicio de los derechos ciudadanos, sin discriminación. El darle contenido a una reforma que promueva el desarrollo para todos es la clave.

### 5.2 La necesaria intervención del Estado: Una política nacional

Elevar los niveles de desarrollo de la mayor parte de regiones (departamentos) del Perú no depende solamente del crecimiento de la producción. La superación de los problemas estructurales relacionados con el centralismo económico, la baja productividad y las elevadas tasas de pobreza requieren sin lugar a duda de la intervención del Estado, que debe diseñar e implementar políticas de desarrollo descentralizados que respondan a la particularidades territoriales y necesidades de cada región. Lógicamente, esta intervención estatal debe hacerse desde un enfoque territorial, articulando los roles de los tres niveles de gobierno y concertando estrategias con el sector privado. En esa perspectiva, el planeamiento del desarrollo a nivel regional e interregional es una exigencia fundamental para asegurar la coherencia y la sostenibilidad de las políticas de desarrollo territorial.<sup>167</sup>

### 5.3 Sistemas de planeamiento

A pesar de la debilidad del sistema nacional de planeamiento, es recomendable que los gobiernos regionales constituyan sistemas de planeamiento estratégico, basados, primero, en la voluntad política de la Presidencia Regional y de los integrantes del Consejo de Coordinación Regional; segundo, en mecanismos ágiles de coordinación política entre la alta dirección y el Consejo de Coordinación Regional, así como contar con instrumentos efectivos de consulta con representantes de los gobiernos locales, del sector privado y de organizaciones de la sociedad civil; y, tercero, en protocolos y mecanismos de carácter técnico dedicados a formular los planes de desarrollo concertados. Todo Sistema Regional de Planeamiento debería contar con un Centro Planeamiento Estratégico Regional (CEPLAR).<sup>168</sup>

### 5.4 Las orientaciones a considerar y prioridades a promover:

#### Orientaciones de las inversiones para reducir las brechas entre Lima y el resto del país.<sup>169</sup>

Son aquellas que promueven la generación de una oferta regional o local, que en parte se consuma en el mismo lugar y en parte se exporte a otras regiones o países. Son las inversiones que van a contribuir a la integración de nuevos productores y nuevos sectores productivos, lo que generará un mayor desarrollo de los mercados, sobre todo el mercado de trabajo y el de crédito.

También la descentralización del gasto corriente y de la inversión pública puede contribuir a ampliar los mercados, sobre todo el de trabajo y el de crédito si su aplicación se sujeta a los siguientes términos: que el gasto corriente se fije metas de compras de la producción regional o local en altas proporciones, tal como lo hacen varios de los programas alimentarios de alivio a la pobreza, y que se contrate mano de obra local. Y que la inversión pública se asocie a la privada en proyectos de mutuo

167 GPC. Agenda para el Nuevo Gobierno. Profundizar la reforma descentralista. Lima, Julio 2011, p.14

168 GPC. Agenda para el Nuevo Gobierno. Profundizar la reforma descentralista. Lima, Julio 2011, p.16

169 Gonzales de Olarte, Efraín. Descentralización, Divergencia y Desarrollo Regional. En Opciones de Política Económica en el Perú: 2011-2015. Fondo editorial de la PUCP, José Rodríguez y Mario Tello (editores) Lima, Noviembre 2010, p. 195

beneficio. Para ello se requerirían mecanismos de concertación regional y local, con participación de empresarios y gobiernos. La idea es aprovechar de las economías de escala en la inversión, del efecto de complementariedad y de externalidades positivas para obtener rendimientos de escala creciente en las inversiones.

#### Hacia la articulación y desarrollo de macro regiones económicas<sup>170</sup>

Es decir, se requiere de regiones con “tamaño crítico” para que la descentralización sea sostenible en el largo plazo, gracias, entre otros factores, mayores impuestos, transferencias préstamos definidos por el gobierno regional y la capacidad de proveer los servicios a la población través del gasto, lo que da legitimidad al gobierno y le permite ganar credibilidad sobre la acción del estado a nivel regional. En esta regiones de “tamaño crítico” pueden establecerse círculos virtuosos: población electoral grande-crecimiento económico regional- base tributaria amplia y crecimiento fiscal-crecimiento económico- desarrollo regional basado en fuerzas endógenas

#### Los sectores económicos<sup>171</sup>

Para impulsar el desarrollo económico descentralizado se hacen necesario priorizar los sectores económicos que generen empleo y bienestar fuera de Lima, incidiendo especialmente en la agricultura, el turismo y la industria. Paralelamente, es preciso promover la investigación y la innovación para fomentar el aprovechamiento de los recursos naturales en las diferentes regiones, trasladando información y conocimiento a éstas últimas.

En el campo de la investigación para la innovación y fortalecer el desarrollo económico descentralizado hay mucho por hacer. Una muestra de ello es el siguiente listado: Mejoramiento genético y cultivos y ganadería andina; cadenas productiva y desarrollo económico con enfoque territorial; gestión de la biodiversidad; transformación de la fibra de alpaca; agricultura ecológica; tecnologías y frecuencias de riego, para ahorrar agua; competitividad de pequeñas empresas de transformación de productos; posibilidades de convivencia de la pequeña agricultura con las industrias extractivas.<sup>172</sup>

#### La importancia estratégica de promover el desarrollo rural<sup>173</sup>

La necesidad de priorizar los espacios rurales debe estar fuera de toda duda. Tres poderosas razones lo sustentan: Primero en la mayor parte de regiones las actividades económicas más importantes se realizan en los espacios rurales. La agricultura, la ganadería y las actividades forestales son las principales las que más empleo generan, a ellas se dedican más de dos millones de hogares, y muchas ciudades intermedias dependen de la producción agraria y de las actividades ligadas a ella. No habría manera que se logre el desarrollo regional y descentralizado sin desarrollar los espacios rurales articulados a los espacios urbanos. Segundo, el desarrollo rural es el medio más adecuado para derrotar la pobreza, como lo muestran diferentes estudios. Tercero, son los espacios rurales en donde se produce la mayor parte de alimentos que el país consume, La volatilidad de los precios internacionales de algunos alimentos clave de consumo masivo, entre ellos el maíz, el trigo y las oleaginosas ha evidenciado la necesidad de diseñar y ejecutar estrategias de seguridad alimentaria promoviendo la producción interna y reduciendo la dependencia de las importaciones

A diferencia de otras dimensiones de la descentralización, en ésta presentaremos los avances y límites por separado, en cada uno de los cuatro servicios.

### **3. Educación**

#### **Gobiernos Regionales:**

Una primera preocupación en este servicio ha sido para los gobiernos regionales su reestructuración interna para gestionar de manera adecuada este servicio. Ya las CTARs contaban con la Dirección Re-

170 Gonzales de Olarte, Efraín. Descentralización, Divergencia y Desarrollo Regional. En Opciones de Política Económica en el Perú: 2011-2015. Fondo editorial de la PUCP, José Rodríguez y Mario Tello (editores) Lima, Noviembre 2010, p.192

171 Ballón Echegaray, Eduardo. Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales. GPC/EED/SDF. Lima, Febrero del 2008, p.62

172 Díaz Palacios, Julio. Síntesis de las respuestas de los representantes sociales al “Cuestionario sobre Descentralización” aplicado en el marco de la elaboración del presente informe. Pregunta No 23. Lima, 31/10/2011.

173 Eguren, Fernando. Para un Gobierno diferente. Presidente de CEPES. Artículo publicado en La Republica.pe. Lima, 05/07/2011.

gional de Educación y las UGELs como órganos encargados para su administración y gestión. Sin embargo, de acuerdo a la Ley Orgánica de Gobiernos regionales, este servicio forma parte de la gerencia de Desarrollo Humano o Social. Los procesos de reforma institucional de varios gobiernos regionales han logrado resolver este primer entrampe, incorporando el área de educación como parte de la Gerencia de Desarrollo Social.

En la parte administrativa de la gestión educativa las UGELs venían asumiendo esta función y ahora con la gestión descentralizada esta función le corresponden al Gobierno Regional y su área administrativa. Compatibilizar estos diferentes órganos y formas de gestión administrativa, fue otra de las acciones que exigieron y exigen aun parte importante del tiempo de las autoridades y funcionarios regionales.

Ya en el terreno mismo de la gestión, una de las acciones que hay que resaltar en el tema educativo es la intervención de los Gobiernos regionales en el Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje-PELA. El PELA tiene como objetivo lograr que los y las estudiantes del III ciclo de Educación Básica Regular obtengan los logros de aprendizaje esperados en Comunicación Integral y Pensamiento Lógico Matemático, mejorando el desempeño de niñas y niños de 3 a 5 años, mejorando la calidad educativa del 1er y 2do grado, mejorando el equipamiento y la infraestructura de los centros educativos y fortalecimiento de la gestión educativa orientada a resultados. Los primeros beneficiarios para cumplir con esta función fueron las regiones de Ayacucho, Apurímac, Huánuco y Huancavelica, que en el 2009 recibieron por primera vez recursos incrementales (cuatro millones de soles aproximadamente) para los tres principales programas estratégicos: Logros de aprendizaje, Salud neonatal y articulado nutricional<sup>174</sup>.

Durante el 2010, acciones coordinadas entre el MEF, la ANGR y el MINEDU, consiguieron apoyo del Banco Mundial para obtener recursos adicionales (por S/. 90 millones de soles) para este Programa Estratégico de Logros y Aprendizajes. En el año 2010 en general la asignación presupuestal al PELA desde el Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales se incrementó significativamente con una mayor prioridad al acompañamiento pedagógico<sup>175</sup>. En cuanto a la prioridad territorial, este informe de la MCLCP afirma que hubo mejoras en la asignación a la mayoría de los departamentos, salvo a las regiones amazónicas, lo que dificultaría la implementación y una mayor adaptación de los componentes del PELA a su geografía y al carácter multicultural de su población<sup>176</sup>.

Un segundo aspecto que destaca este seguimiento es el incremento de cobertura en Educación Inicial. Por lo menos en 12 regiones se elaboraron la programación concertada sobre el incremento de cobertura. Los Gobiernos Regionales no sólo capacitaron a sus funcionarios con el apoyo del MED ó MINEDU, realizaron las gestiones para alcanzar el financiamiento para la ampliación de la cobertura. Además estas gestiones significaron la presentación de los expedientes técnicos de ampliación de cobertura, los que incluyen una cantidad adicional de plazas para educación inicial. Una de las dificultades que se han identificado es la falta de decisión del MINEDU para ampliación de las plazas consideradas en las programaciones regionales.

Un tercer aspecto de avance es el acompañamiento pedagógico, para el cual se han constituido en las regiones el Comité Ejecutivo Regional y el equipo técnico regional, con autoridades educativas y profesionales especialistas en el acompañamiento pedagógico. En este campo se ha fortalecido la responsabilidad del director de gestión Pedagógica de los Gobiernos Regionales. Este aspecto también tiene dificultades como la dispersión y limitadas capacidades especializadas en este campo.

#### **Gobiernos Locales:**

Las Municipalidades, a diferencia de los Gobiernos Regionales vienen trabajando el tema de la educación desde hace mucho tiempo y su intervención, si bien con muchas diferencias y heterogeneidad, respondieron a la demanda local. Algunas municipalidades provinciales y distritales incluso, desde antes del proceso de municipalización de la educación, han financiado las plazas de profesores

174 Guerra García, Gustavo. Diagnóstico de la gestión de los Gobiernos Subnacionales. Banco Mundial julio 2010. Informe Preliminar , p.72

175 MCPLCP-Grupo de Trabajo "Acceso a Servicios Públicos y Atención a la Infancia". I Reporte de Seguimiento Concertado del año 2010, p.6

176 Idem, p.8



de primaria e incluso de secundaria (Por ejemplo la Municipalidad Provincial de ANTA durante la gestión anterior).

En el proceso de descentralización actual, buena parte de las municipalidades se han involucrado y en otros han impulsado y dirigido la formulación concertada de los Proyecto Educativos Locales-PEL. A partir del Proyecto Educativo Nacional se han impulsado procesos de elaboración de estos instrumentos de gestión educativa tanto en el nivel provincial como en el distrital.

El siguiente paso a la formulación de los PEL ha sido un compromiso de las Municipalidades en la formulación y ejecución de proyectos educativos en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública-SNIP.

No existe un registro de las Municipalidades que están involucradas muy fuerte en el tema educativo local. Algunos forman parte y la mayoría no está en este programa pero les mueve la demanda ciudadana y la apuesta al cual se han comprometido durante la campaña. La Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú-REMURPE, ha impulsado entre sus afiliados, concursos anuales de buena prácticas. Por ejemplo durante el 2009, la Municipalidad de San Juan Bautista de Loreto ganó este concurso con una experiencia educativa denominada “Vamos guahuitos, todos y todas a la escuela”, en la que se involucraron la DEMUNA, la gerencia de Desarrollo Urbano y la de Imagen Institucional, con la finalidad de lograr incluir a niños y niñas, y adolescentes al sistema educativo local<sup>177</sup>. Otra experiencia que logró uno de los primeros puestos en este concurso en el 2009 fue el de la Municipalidad Distrital de Acora-Puno, que relata la experiencia de haber logrado incorporar el uso de la lengua Aymara en la Escuela del distrito. En este camino no sólo se adecuó la currícula educativa, sino también se formuló un Proyecto en el Sistema Nacional de Inversión Pública-SNIP y se implementó el Primer Colegio Aymara del distrito.

Otro aspecto importante en el que estuvieron involucradas 56 municipalidades en el 2007 (Piloto-primer etapa), 88 Municipalidades en el 2008 (Piloto-segunda etapa), 37 Municipalidades en el 2009 (Solicitaron su incorporación voluntaria), es el Plan de Municipalización de la Gestión Educativa implementada por el Gobierno Nacional desde el 2006, que propuso a través de experiencias piloto, un nuevo diseño en la gestión de la educación que prioriza a las municipalidades como nivel más próximo a la población.

Las municipalidades involucradas en este programa debieron conformar un Consejo Educativo Comunal (CEM) para la gestión Educativa en el nivel local, acreditar personal competente para el pago de planillas y su articulación al SIAF, la designación de un Secretario Técnico especialista para implementar el PMGE en el nivel local. Cumpliendo esta acreditación se les transfiere a estas municipalidades el presupuesto de las planillas de educación a su localidad.

Pero en su implementación hubo muchas dificultades como el cruce de funciones entre el Consejo Educativo Comunal (CEM) y el Concejo Municipal, en el establecimiento de políticas educativas, la carencia de recursos (No existen recursos transferidos para ello) de la mayoría de municipalidades para financiar por lo menos al Secretario Técnico y a tiempo completo, la descoordinación entre los CEM y las UGELS, esto se agudizó en la medida que las UGELS hoy han sido transferidas a los Gobiernos Regionales. Además de las limitaciones anteriores, el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación (SUTEP) y buena parte de los trabajadores han puesto trabas a este proceso ya que están en contra del este Plan de Municipalización de la Gestión Educativa<sup>178</sup>.

Al 2011, solo 35 Municipalidades han recibido la transferencia presupuestal, y en la actual gestión del Gobierno Nacional se ha suspendido la implementación del Programa.

### 3.2 Salud

#### *Los Gobiernos Regionales:*

Similar a la Educación, las primeras preocupaciones del Gobierno Regional fue su adecuación orgánica y administrativa para gestionar la Salud en este nuevo ámbito de gobierno. En esta primera etapa buena parte de los Gobiernos Regionales resolvieron por incorporar Salud como parte de las

177 REMURPE, [www.remurpe.org.pe/ExperienciasdeGestión/ServiciosPúblicos](http://www.remurpe.org.pe/ExperienciasdeGestión/ServiciosPúblicos). Lectura el 25/10/2011

178 Defensoría del Pueblo, “Primera Supervisión del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa: aportes para su implementación”. Informe N°148, Enero 2010, pp. 178, 179.

Gerencias de Desarrollo Social, como establece la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Con menos dificultades que las de Educación, estos órganos de Salud se adecuaron al nuevo contexto y pasaron a constituir el brazo operativo del Gobierno Regional en la gestión del Servicio de Salud. Las DISAS y las Redes de Salud, son entonces las unidades operativas del Gobierno Regional incluso con niveles de desconcentración.

También como en el caso de la Educación, hubo un incremento presupuestal para la función de salud en los Gobiernos Regionales pero muy ligado a la implementación de los programas estratégicos. En este caso es el de la gestión la salud denominado Salud Materno Neonatal.

En términos generales del 2009 al 2011 hay un aumento del presupuesto para el Programa Estratégico Salud Materno neonatal. Mientras que en el 2009 se gastó S/. 240, 165, 959 nuevo soles, en el 2011 se ha presupuestado S/. 312, 607, 207 nuevo soles<sup>179</sup>. Esto significa el compromiso de los Gobiernos Regionales en la implementación de este programa.

La MCPLCP también hace un seguimiento periódico a la implementación de este programa. Ha escogido para este seguimiento solo tres finalidades de este programa: Atención del Parto Normal, Atención del Recién Nacido Normal y Acceso al Sistema de Referencia y Contrareferencia.

El seguimiento en el segundo cuatrimestre del 2010 afirma que los Gobiernos Regionales han tenido una mejor ejecución en la finalidad del Programa “Atención del parto Normal” que el MINSA, mientras que en la segunda finalidad “Atención del Recién nacido Normal” el MINSA tuvo una mejor ejecución aunque por un pequeño margen. Igualmente, en la ejecución presupuestal de la tercera finalidad del Programa “Acceso al Sistema de Referencia y Contrareferencia” los Gobiernos Regionales tienen una ejecución del 74% mientras que el MINSA tiene el 75% de ejecución mayor por un pequeño margen<sup>180</sup>. En general, podemos resaltar el gran compromiso de los Gobiernos Regionales, ya que a pesar de que está en un proceso de implementación de su gestión como nivel de gobierno ya está compitiendo con el MINSA en este campo.

Un indicador más general pero que nos muestra en nivel de avance en la prestación de este servicio de Salud en los Gobiernos Regionales es su presupuesto actual en relación al del 2005 en el que se inició este proceso de transferencia de competencias sectoriales. En el periodo fiscal 2005 se gastó en Salud Colectiva S/. 87, 392, 984 y en Salud Individual S/. 1, 032, 669, 407 de nuevos soles, haciendo un total aproximado de mil cien millones de soles. Mientras que en el 2010 en el rubro Salud en general se registra un monto de ejecución presupuestal de S/. 3, 005, 628, 003 de nuevos soles<sup>181</sup>, casi 300% de incremento en estos cinco años.

### **En los gobiernos locales:**

La gestión del Servicio de Salud en las municipalidades está vinculada más al tema de salubridad. Sin embargo, especialmente en las zonas urbanas han venido desarrollando algunas acciones como: Expedición de Carnet de Salud y programas de capacitación en prevención de la Salud. También durante los desastres o peligro de epidemias o pandemias han sido los promotores de campañas de salud en coordinación con el MINSA y otras instituciones públicas y privadas. Los Huaycos y terremotos por ejemplo motivaron estas intervenciones de las municipalidades en el tema de la Salud y otros.

Sin embargo, en algunas municipalidades provinciales y también distritales se han constituido Centros de Salud Municipal, en muchos casos por atender la creciente e insatisfecha demanda local, pero a veces también simplemente por necesidad de atender promesas electorales. Producto de esto hay significativas experiencias de gestión Municipal de la Salud como por ejemplo en Centro de Salud de la Municipalidad Provincial de ANTA en Cusco, que llegó a ser contratado por ESSALUD para atender a sus asegurados de ANTA y zonas aledañas<sup>182</sup>.

Otro caso similar pero ya con la intervención del sector privado es el de los Hospitales de Solidaridad en Lima Metropolitana. Experiencia de servicio de salud exitosa que fue implementado en la gestión

179 MEF, SIAF, <http://transparencia-economica.mef.gob.pe/gobiernocentral>. Lectura 16/10/2011

180 MCPLCP, Grupo de Trabajo “Acceso a Servicios Públicos y Atención a la Infancia”: Reporte de Seguimiento al programa Salud Materno Neonatal al segundo Cuatrimestre del año 2010.

181 MEF, SIAF, <http://transparencia-economica.mef.gob.pe/gobiernocentral>. Lectura 16/10/2011

182 REMURPE, Entrevista a Eduardo Barzola Director Ejecutivo., 05/11/2011 por Jaime Joseph.

de Castañeda Lossio en la Municipalidad de Lima, pero con el concurso de clínicas y consultorios privados, en establecimientos construidos temporalmente por la Municipalidad. Esta experiencia en Lima Metropolitana se ha extendido también a seis regiones más del país mediante convenios entre la MML y algunas Municipalidades Provinciales del interior del País.

Otra experiencia que permite visualizar esta intervención municipal en el tema es la construcción y funcionamiento del Hospital Materno Infantil de Los Olivos en Lima Metropolitana. Sin tener competencia para esto, la Municipalidad Distrital de Los Olivos construyó e implementó este Hospital que ya tiene cuatro años de funcionamiento y con mucha acogida por la población.

Ya en el proceso de transferencia de funciones sectoriales no se registra esta transferencia a los Gobiernos Locales, pero sí hay una demanda de los procesos de planificación participativa local que ha obligado a las municipalidades a intervenir en la elaboración y posterior ejecución de algunos proyectos en este campo. También hay algunas experiencias en el que se han conformado mesas de concertación de Salud, en los cuales se han elaborado planes concertados y proyectos específicos en este campo<sup>183</sup>.

Esta intervención podría visualizarse en el aumento del presupuesto en Salud para los Gobiernos Locales que hemos verificado en el SIAF del MEF. En el 2007 existe una ejecución presupuestal en los gobiernos locales en Salud de S/. 65, 480, 502 nuevos soles y esto se ha incrementado significativamente en el 2010, en el que registra una ejecución presupuestal de S/.292, 626, 663 nuevos soles<sup>184</sup>, un poco más de cuatro veces.

### **3.3 Agua potable y saneamiento**

#### **Gobiernos Regionales**

En el marco de sus competencias la mayor parte de gobiernos regionales vienen administrando desde los años 2003<sup>185</sup> y 2004 los llamados proyectos especiales que estuvieron a cargo del Instituto Nacional de Desarrollo ( INADE), cuyos objetivos generales abastecer de agua de buena calidad a las poblaciones regionales, además de atender la demanda de recursos hídricos con fines de ampliación de la frontera agrícola o mejoramiento del riego industriales, y también para la generación de hidroenergía. Estos proyectos fueron transferidos en un contexto en que eran cuestionados por su centralismo, burocratización, ineficiencia incluso de no ser rentables varios de ellos. No se tiene información actualizada en qué situación se encuentran ahora.

Adicionalmente vienen suscribiendo convenios con el Programa Agua para Todos del MVC, para cofinanciar proyectos de agua potable y saneamiento, coordinando con los Gobiernos Locales.

Pero también muchos de los Gobiernos Regionales destinan parte significativa de sus presupuestos a proyectos de agua y saneamiento. Por ejemplo, el Gobierno de Arequipa, invirtió en la provincia de Arequipa 45 millones de un total de 190, en 30 proyectos de saneamiento<sup>186</sup>.

#### **Gobiernos locales**

Agua y saneamiento es una de las prioridades en servicios sociales de los gobiernos locales, tanto en zona urbana como rurales. Y ello se refleja en los planes de desarrollo concertado como también en la asignación de recursos vía presupuestos participativos a proyectos de agua y saneamiento, sobre todo en zonas rurales.

Sin embargo, la información sobre este servicio municipal evidencia avances y límites serios.<sup>187</sup>: De 1834 municipalidades informantes, 1797 reportan que existen redes de agua potable en sus distritos, pero 37 no lo tienen. De 1797 municipalidades informantes, se realiza la vigilancia y control necesarios a cargo del Sector Salud en 1392, pero no existe ninguna acción de este tipo en 405. Y de esas 1393 en que se realizan estas acciones de control, en 918 se difunden los resultados, pero no en las

183 Mesa de Salud y Medio Ambiente de Comas, Mesa de Salud de Independencia, en Lima Metropolitana. Alternativa, Diagnóstico de Municipalidades de Lima Norte, Nov. 2010

184 MEF, SIAF, <http://transparencia-economica.mef.gob.pe/gobiernocentral>. Consultada 17/10/2011

185 Esta acción fue considerada por el Primer Plan Anual de Transferencias año 2003 aprobado mediante Decreto Supremo 0362003-PM.

186 Gobierno Regional de Arequipa. Memoria Institucional 2010. pp.81-83, <http://www.regionarequipa.gob.pe/>

187 INEI. Registro Nacional de Municipalidades 2010. Estadísticas de Gestión Municipal e Infraestructura Distrital 2010.

479 restantes. De las 1834 informantes, 1824 declara que cuentan con saneamiento (alcantarillado) y en 160 no. Y el destino de las aguas utilizadas es el río en 546 casos, quebradas en 180, el mar en 63, la playa en 10, lago 9, lagunas de oxidación 42, y otros 19. Los servicios son prestados por empresas municipales en 987 distritos, empresas privadas 126, asociaciones o comités de agua 420, juntas de administración de servicios de saneamiento 477, y otros 49. Hay pues mucho por hacer.

De otro lado, el Informe del PNUD sobre Desarrollo Humano Perú 2009<sup>188</sup>, daba cuenta que ese año el 35,0% de peruanos no tenían acceso a los servicios combinados de agua e instalaciones sanitarias, lo que implicaba que 2,5 millones de viviendas y aproximadamente 10 millones de personas carecían de estos servicios. En ese entonces, el 30,0% de viviendas a nivel nacional no tenían acceso al agua y el 15% a las instalaciones sanitarias. El 70,0% de viviendas que sí tenían acceso a agua potable lo tenían mayoritariamente con conexión al servicio dentro de la vivienda. Además, en el área urbana contaban con acceso agua potable el 88,5%, en tanto que en el área rural solo lo tenían el 32,5% de las viviendas. En cuanto a instalaciones sanitarias, el 93,4% de las viviendas urbanas tenían este servicio, en las zonas rurales tan solo el 67,5%. Las brechas son pues significativas.

No contar con agua potable e instalaciones sanitarias significa mayores niveles de morbilidad y mortalidad, y acceso más caro y difícil al agua, es decir menos posibilidades de desarrollo humano. Y ante estos riesgos si bien la descentralización ha dotado de mayores recursos para inversiones en agua y saneamiento, no ha avanzado en fortalecer las capacidades de las municipalidades sobre todo rurales con menores capacidades de gestión.

Las intervenciones del Gobierno Nacional en las zonas rurales de 14 regiones se hacen mediante el Programa Nacional de Saneamiento Rural PRONASAR, mediante convenios de gestión con los gobiernos distritales que deben asumir el 20% del presupuesto. PRONASAR es considerada como una buena práctica en gestión pública (BPGP) por haber beneficiado a 500 mil peruanos de localidades rurales y pequeñas ciudades, con la ejecución de proyectos, capacitación en educación sanitaria ambiental, administración, operación y mantenimiento de los sistemas y participación ciudadana, incluyendo la formación de juntas de administración de los servicios de saneamiento (JASS). No obstante ello, los gobiernos locales siendo los titulares de la función solo intervienen complementariamente, es decir es una práctica fuertemente centralista.

Paralelamente el Gobierno Nacional sigue controlando la empresa SEDAPAL y no la ha transferido a la Municipalidad de Lima metropolitana y ejecutando inversiones a nivel nacional en agua potable y saneamiento. Y entre agosto 2006-julio 2011 el Gobierno de García a través de SEDAPAL, el Programa Agua para Todos con recursos del banco Mundial y PRONASAR invirtió más de dos mil millones de soles para dotar de agua por primera vez a más de 3 millones de peruanos tres mil 300 millones de soles para ampliar el servicios e agua potable a cerca de 3 millones de peruanos en muchos lugares del país<sup>189</sup>.

#### 1.4 Electrificación rural

Según el censo del 2007, el 26% del total de vivienda no contaba en ese entonces con energía eléctrica, lo que equivalía a siete millones de personas. El 70% de los hogares rurales, en promedio, carecía de este servicio, pero en algunas provincias ese porcentaje bordeaba el 90%<sup>190</sup>. Esta situación ha venido cambiando los últimos años, gracias a una fuerte inversión particularmente en electrificación rural.

En efecto, el Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER)<sup>191</sup> afirma que se ha realizado entre agosto 2006- noviembre 2010 una inversión de 1600 millones de dólares (líneas de transmisión, sistemas eléctricos, pequeñas centrales hidroeléctricas, grupos térmicos y paneles solares) con lo se ha logrado dotar de energía eléctrica a 2,5 millones de peruanos de las zonas rurales.

188 PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009. Por un Densidad del Estado al servicio de la gente. Parte I: las brechas en el territorio. Lima, Octubre del 2010, pp.87-97

189 Viceministerio de Construcción y Saneamiento. PRONASAR. Boletín institucional No 07, julio 2011, p.1

190 PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009. Por una densidad del estado al servicio de la gente. Parte I: las brechas en el territorio. Lima, Octubre 2010, p.97

191 Ministerio de Energía y Minas. Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER) Periodo 2011-2020. Dirección General de Electrificación Rural (DGER), Diciembre 2010, pp.19-20

## Gobiernos regionales y locales

Es evidente que la principal inversión en electrificación especialmente rural sigue corriendo a cargo del Gobierno Nacional.

Sin embargo, el PNER señalado da cuenta que en cumplimiento de las políticas de descentralización de la electrificación rural, destinada a la transferencia tecnológica, de diseño y construcción de sistemas eléctricos rurales, los gobiernos regionales y locales en convenio con el MEM han ejecutado 513 millones para beneficiar a ms de 800,00 peruanos y que, adicionalmente, estaban en ejecución 66 otros proyectos por 15 millones de soles para 150, 000 peruanos más. Y que el año 2011 los gobiernos regionales de Cajamarca y Loreto en cofinanciamiento con la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA), invertirán 200 millones de soles en 1023 pequeñas localidades y 211,000 habitantes, y 377 millones, en 123 localidades, para 35,000 habitantes, respectivamente.

Muchos de los Gobiernos Regionales, cumpliendo sus competencias y funciones destinan parte de sus recursos a proyectos de electrificación rural. Uno ejemplo de ellos es, por ejemplo, el Gobierno Regional de Arequipa, que ejecutó 10 proyectos sobre electrificación rural el año 2010.<sup>192</sup>

El Servicio Público de Electricidad y alumbrado público es el suministro regular de energía eléctrica para uso colectivo, prestado por una empresa concesionaria. A pesar de que la ley orgánica de municipalidades no especifica que la prestación de los Servicios de Electrificación constituya función municipal, muchas municipalidades -especialmente las ubicadas en zonas rurales- promueven proyectos de electrificación por ser de interés prioritario de la población y estar incluidos en sus respectivos Planes de Desarrollo Local Concertados.

Debe recordarse que para la gestión de proyectos de electrificación, los gobiernos locales deben coordinar con el Gobierno Regional y la Dirección General de Electricidad del Ministerio de Energía y Minas, por las razones que siguen<sup>193</sup>:

- Los Gobiernos Regionales son competentes para formular, aprobar, ejecutar, evaluar, fiscalizar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia de energía. Asimismo, impulsa proyectos y obras de generación de energía y electrificación urbano – rurales, y como parte de ello otorga concesiones para minicentrales de generación eléctrica, por tal razón está facultado para otorgar autorizaciones y llevar el registro de generación de energía eléctrica con potencia instalada mayor a 500 Kw. y menores a 10 MW (minicentrales), siempre que estén en la Región.
- La Dirección General de Electricidad del Ministerio de Energía y Minas es el órgano técnico normativo encargado de proponer, evaluar la política y normar el Subsector Electricidad, así como de evaluar y emitir opinión sobre solicitudes de concesiones y/o autorizaciones para desarrollar actividades de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, y coordina con los gobiernos locales los asuntos relacionados con el desarrollo sostenible de las actividades del Sub-sector Electricidad.

Como podemos observar, el marco legal está diseñado para que el servicio sea prestado por una empresa concesionaria. No obstante, en algunos lugares alejados de las ciudades, las municipalidades prestan directamente el servicio por medio de mini centrales o a través de otras fuentes de energía. Para ello siguen los procedimientos establecidos.

## 4. Conclusiones

La información disponible y analizada no nos permite tener conclusiones sólidas sobre el grado de contribución de la prestación de los cuatro servicios públicos señalados, al desarrollo humano de las poblaciones e cada circunscripción. Pero sí identificar los avances y límites que es necesario afirmar y revertir, respectivamente.

192 Gobierno Regional de Arequipa. Memoria Institucional 2010. Los informes de otros Gobiernos Regionales dan cuenta también de sus inversiones en electrificación rural.

193 Municipio al Día. Portal para el fortalecimiento de la gestión y de la inversión municipal. [http://www.municipioaldia.com/index.php?fp\\_verpub=true&idpub=60#suministroelectrico](http://www.municipioaldia.com/index.php?fp_verpub=true&idpub=60#suministroelectrico)



## **Sobre educación**

Todos los Gobiernos Regionales, salvo Lima Metropolitana, han recibido las 21 funciones educativas establecidas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. En este proceso inicial de asunción de funciones están adecuando su estructura y funcionamiento a las condiciones específicas de su realidad regional. En esta primera tarea hay limitaciones legales de nivel nacional que limitan su proceso de reforma institucional óptima.

Por sus competencias en esta materia los gobiernos regionales vienen asumiendo la implementación del Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje-PELA, en cuyo proceso, si bien hay avances en su implementación, también hay limitaciones importantes. Pocas capacidades especializadas en este tema en las regiones y dificultades para la asistencia técnica desde el nivel nacional. La desarticulación que aún se mantiene con MINEDU y su relación con los gobiernos locales de la región, son límites para avanzar en la implementación óptima de este servicio. Tampoco se ha aprobado la Ley de Organización y Funciones del Sector Educación y menos la Matriz de delimitación de competencias y distribución de Funciones, que ayudaría mucho a lo anterior.

Las municipalidades vienen asumiendo funciones educativas en respuesta a la demanda de sus localidades, aun sin corresponderles legalmente. Hay experiencias importantes en esta materia que justifica el ejercicio de algunas funciones en el marco de la gestión descentralizada de la Educación.

Esta demanda también llevó a muchas a involucrarse en el Plan de Municipalización de la Gestión Educativa, proceso que ha tenido problemas serios en su implementación, tanto en el cruce de funciones del CEM con el Concejo Municipal, su limitación al considerar solo la transferencia administrativa y no la de gestión pedagógica, la no implementación del FONCOMUNGE (Fondo de Compensación para la Municipalización de la Gestión Educativa) que considera el Plan.

Respecto a Lima Metropolitana, queda claro que a pesar de que en esta gestión hay avances en la decisión de la MML y el Sector Educación, este proceso ha tenido un significativo retraso respecto a las demás regiones. Sin embargo este retraso puede ser aprovechado para su implementación corriendo errores y asumiendo el aprendizaje de éstas.

## **Sobre salud**

Los Gobiernos Regionales, salvo Lima Metropolitana, ya vienen gestionando algunas de las 16 funciones transferidas. Destaca en este proceso su intervención en el Programa Estratégico Salud Materno Neo Natal, sobre el que hay avances en su planeamiento regional y su ejecución. Destaca también el significativo aumento de sus ejecuciones presupuestales en el programa presupuestal de Salud en los últimos años, especialmente el 2010, lo que nos muestra las prioridades de la gestión en este campo.

Los gobiernos locales por su parte, vienen desarrollando experiencias de gestión en salud especialmente en las acciones de prevención y algunos en atención primaria promocional, en algunos con mucho éxito, pero solo en respuesta a las demandas de la población y no porque hayan recibido transferencias. También juega un papel en esta demanda el Presupuesto Participativo, que ha incorporado proyectos de inversión pública en este tema, y que está siendo asumido por las municipalidades. También la experiencia de participación del sector privado en la gestión de la salud, se ha extendido de la Municipalidad de Lima Metropolitana a seis regiones del país, lo que exige también tomarlo en cuenta en esta nueva etapa de gestión descentralizada de la Salud.

## **Sobre agua y saneamiento**

En abastecimiento de agua y saneamiento, tanto en zonas urbanas como rurales, los gobiernos locales tienen competencias muy claras. Sin embargo el Gobierno Nacional no solo actúa como rector a través del Ministerio de Vivienda y Construcción, sino como ejecutor, asumiendo las funciones municipales, coordinando incluso con los Gobiernos locales, pero sin contribuir intensivamente con estos para que asuman totalmente sus responsabilidades.

Se reconoce sin embargo, los importantes avances en cobertura y calidad de los servicios, hecho que tiene en la voluntad política del Gobierno Nacional para aportar buena parte del financiamiento, la articulación y complementariedad intergubernamental uno de sus factores clave, siendo otro importante la participación ciudadana bajo sus diversas modalidades.

## **Sobre electrificación**

Los últimos años se ha avanzado significativamente en acortar las brechas en cuanto a acceso a este servicio, particularmente en zonas rurales. Si bien el principal esfuerzo económico corre a cargo del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y Local, son coparticipes en el financiamiento. La descentralización efectiva sigue siendo aún un desafío en este servicio.

## **5. Lecciones aprendidas**

### **5.1 Justificación de la descentralización**

Es necesario afirmar que en base a lo avanzado en el proceso, se justifica la necesidad del proceso de descentralización iniciado y en especial la transferencia de funciones en los cuatro servicios materia del presente Informe de situación. Por lo tanto, la gestión descentralizada de estos servicios y otros, y no su mantención centralizada o recentralización. Sin embargo, la experiencia muestra que la gradualidad es una estrategia fundamental para su avance, ya que permite el ajuste y correcciones del proceso. Otra de las estrategias fundamentales es el desarrollo de capacidades que combine capacitación descentralizada y asistencia técnica. La necesaria coordinación intergubernamental ya en el proceso mismo de la gestión descentralizada ha resultado otra estrategia de suma importancia que se está demostrando en este proceso.

Sin embargo, hay resistencias a estos procesos desde el interior mismo del gobierno nacional. Las principales prestaciones de servicios hoy regionales, están más articuladas o dependen directamente de las directivas nacionales y pasan por encima de las directivas regionales.

### **5.2 Autonomías y heterogeneidad de experiencias**

Existen experiencias de gestión descentralizada de los servicios con especificidades que varían de un territorio a otro, tanto en el nivel regional como en el nivel local, que son producto de la heterogeneidad y diversidad de nuestro territorio, que no podemos evitar sino más bien aprovechar. En este aspecto no se contradicen las autonomías regionales y locales con el rol rector de los sectores que gestionan los servicios analizados, antes bien, se complementan y son componentes necesarios del proceso de descentralización. Sin embargo existen normas de nivel nacional que limitan el ejercicio de estas autonomías.

### **5.3 Experiencias locales participativas**

Es importante destacar la experiencia de los gobiernos locales en la gestión de los cuatro servicios analizados, dada su cercanía con los demandantes, pero muy especialmente por el carácter participativo de la mayoría de experiencia exitosas. La mayoría de los proyectos del PP se incluyen en los ejes estratégicos de sus respectivos PDLC. Es más, se extiende la experiencia de actualizar la visión de desarrollo o ajustarla en el primer taller de Presupuesto Participativo. Incluso hay experiencias de procesos de actualización de Planes de Desarrollo junto al proceso de Presupuesto Participativo<sup>194</sup>.

Pero esta participación trasciende la fase de planeamiento (PDLC, PP, etc.), y abarca aspectos de la etapa de ejecución, lo cual plantea un nuevo reto, el de la coparticipación o corresponsabilidad ciudadana en la gestión pública local.

### **5.4 Obstáculos en la descentralización y frustración en la municipalización de la educación y salud**

La lectura de la realidad evidencia que en muchos aspectos se tiende a una situación de estancamiento del proceso de transferencia hacia los gobiernos subnacionales, en especial de recursos y asistencia técnica hacia los gobiernos regionales, y definición de funciones a los gobiernos locales. En esta situación el Gobierno Nacional actúa no solo en el rol de rector, sino aún de ejecutor, asumiendo de hecho, con coordinación o no, competencias y atribuciones de los gobiernos subnacionales.

La municipalización de la gestión educativa y de la Salud, no ha resultado una experiencia exitosa

194 Proceso del Plan de Desarrollo de Comas al 2021. Ordenanza N°330-MDC, 19 de Mayo del 2011

y contradice aspectos centrales de una gestión descentralizada de ambos servicios. En el marco de las competencias compartidas, urge definir con mayor precisión las funciones que corresponden a cada nivel de gobierno, muy en especial la de los gobiernos locales. En el caso de la transferencia de funciones sectoriales a los gobiernos locales, la misma experiencia nos muestra que algunas municipalidades que sí están en la capacidad de asumirlas y gestionarlas adecuadamente, pero existen otras que no. Además hay algunas que no están interesadas ni siquiera en las transferencias de los programas sociales debido a su precariedad administrativa y económica.

De lo que no funciona y de los fracasos también debe aprenderse.

## 5.5 Caminos hacia la inclusión y el desarrollo humano

En términos generales, la ampliación, aunque más en cobertura que en calidad, de los cuatro servicios públicos analizados, se convierte en un camino muy importante para contribuir a generar las condiciones necesarias para avanzar hacia la inclusión y el desarrollo humano. Esto, naturalmente, debe ser medido mediante los instrumentos apropiados, pero queda demostrado que este avance sólo es posible desde el ejercicio de una gestión pública descentralizada o sea a través de los gobiernos regionales y locales.

# 6. Propuestas

## 6.1 Revisión del marco normativo

Debemos afirmar la pertinencia de la gestión pública descentralizada y normar su consolidación y desarrollo. El Plan Nacional de Descentralización para el 2016 debe incorporar una opción clara en este sentido.

En términos inmediatos, hay que revisar las normas de nivel nacional que limitan la autonomía administrativa de los gobiernos subnacionales y modificarlas para facilitar la profundización de los procesos de reforma institucional de estos últimos. Esto reconoce la diversidad y heterogeneidad de nuestros territorios y por lo tanto la importancia de la gestión descentralizada en los niveles regional y local, y fortalece el rol rector de los sectores del gobierno nacional.

La gestión pública descentralizada, si bien empodera a los gobiernos locales y regionales debido a su cercanía con los ciudadanos y la eficacia de los servicios públicos, no significa para nada autarquía, sino fortalecimiento del rol rector y orientador de políticas del gobierno nacional.

## 6.2 Hacia la definición de competencias y funciones educativas de los gobiernos locales

En lo educativo, es importante definir ya las funciones que ejercerán los gobiernos locales, superando las limitaciones del plan de municipalización de la gestión educativa y fortaleciendo el modelo de gestión descentralizada de la educación. En este sentido proponemos la elaboración previa de la matriz de delimitación de competencias y distribución de funciones, antes de la aprobación de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación. En esta definición es importante considerar las experiencias exitosas de gestión educativa de las municipalidades, evitando que el uniformismo normativo incorpore o niegue funciones a los gobiernos locales, estableciendo más bien una tipología municipal y regional en esta definición. La Comisión Intergubernamental del Sector debe jugar un rol protagónico en este proceso.

## 6.3 Por la misma ruta, se requiere definir lo que deben hacer los gobiernos locales en salud, valorando las experiencias positivas

En salud, también es importante la aprobación de la matriz de delimitación de competencias y distribución de funciones entre los tres niveles de gobierno. En este aspecto darle atención especial a los gobiernos locales, ya que también existe una propuesta y pilotos de municipalización. Consecuencia de lo anterior debe ser la aprobación de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud-LOFS.

Se debe recoger también en este proceso las experiencias exitosas de gestión municipal de la salud,

tomando en cuenta las particularidades territoriales en la que dieron.

Una de las experiencias que hay que repensar e incorporar es la participación del sector privado en el servicio de la salud y que con el nombre de Hospitales de Solidaridad se extiende hoy a seis regiones además de Lima Metropolitana. Es consenso que el Estado debe ratificar su rol y responsabilidad en la gestión de los servicios públicos, especialmente Salud y Educación. Pero debe considerarse estos datos de la realidad que tiene además un alto apoyo de la población como parte de una propuesta de sistema nacional del salud, aun pendiente.

#### 6.4 Fortalecer las relaciones de cooperación intergubernamental en agua y saneamiento, y en electrificación, en la perspectiva de la descentralización

Intensificar las relaciones de cooperación entre los gobiernos regionales y locales, en el marco de las competencias y funciones compartidas en abastecimiento de agua y saneamiento.

En la perspectiva de profundizar la descentralización, enfatizar el rol rector de los ministerios de vivienda y construcción el rol articulador de los gobiernos regionales y el rol ejecutor de los gobiernos locales, en materia de infraestructura para el abastecimiento de agua potable y saneamiento urbano y rural, sin descuidar el mantenimiento de las redes de agua y el costo de las operaciones de los sistemas de agua potable y saneamiento.

Una de las expresiones de las relaciones de cooperación intergubernamental pueden ser las redes estatales de servicios móviles o el “Estado móvil” al que hace referencia el nuevo Gobierno Nacional, para hacer posible la intervención estatal donde o no existe o existe muy poco Estado, es decir básicamente las zonas rurales.

#### 6.5 Al rescate del saneamiento físico legal por los gobiernos locales

En tanto muchas de las obras de agua y saneamiento tienen la necesidad previa del saneamiento físico legal de los terrenos, es de necesidad para los Gobiernos Locales la desactivación de COFOPRI y la asunción de estas funciones por las Municipalidades. Esto significa no permitir la promulgación del Proyecto de Ley N°220 (aprobado por el Congreso) que prorroga por cinco años más su vigencia como Programa Centralizado.

#### 6.6 La transferencia de SEDAPAL a la MML

También en este campo es necesario darle viabilidad a la transferencia de SEDAPAL a la Municipalidad Metropolitana de Lima.

#### 6.7 De las experiencias positivas puntuales a su generalización en todo el territorio

Las experiencias positivas en prestación de servicios, son interesantes y deben ser saludadas, y aprender de ellas. Pero lo que los ciudadanos esperan no es una, dos, quince experiencias positivas, sino que los servicios públicos sean óptimos en todo el Perú. Tienen derecho a ello. ¿Cómo avanzar hacia ello a nivel subnacional?. En el nivel regional, acelerando la construcción efectiva de verdaderos gobiernos regionales. En el caso de los gobiernos locales, luego de tres décadas de continuidad democrática, impulsando los cambios necesarios con una perspectiva francamente transformadora y de largo plazo.

Para avanzar con pasos firmes hacia ese horizonte debemos ubicarnos en la historia reciente y la perspectiva de la gestión pública en nuestra Región. Ello nos permitirá comprender mejor la realidad para poder transformarla, sino incurriremos en viajes sin sentido, a la deriva, pero también nos permitirá identificar mejor la naturaleza la magnitud de los desafíos que deben ser enfrentados para asegurar las mejores condiciones para que los ciudadanos ejerzan su derecho a servicios públicos de calidad.

En efecto, el Perú no es ajeno al legado histórico de la gestión pública latinoamericana, caracterizada por viejos problemas como el patrimonialismo, el formalismo burocrático, el proceso trunco de modernización, la fragilidad de la gestión pública en el área social, la excesiva centralización y la imitación de formulas extranjeras y un enorme déficit democrático. Como respuesta a semejante

situación se vienen dando diversas iniciativas que pueden ser integradas en cinco componentes<sup>195</sup>:

- La democratización de la gestión pública
- La profesionalización de la gestión pública
- La gestión por resultados orientadas al desarrollo
- La incorporación de nuevas tecnologías de gestión, destacando particularmente los instrumentos de gobierno electrónico
- Los mecanismos de gobernanza política

Los cuatro primeros son relativamente fáciles de entender. El último, que incluye el sentido de gobernabilidad, constituye uno de los campos más importantes para entender las transformaciones recientes en la gestión pública. En efecto, se están produciendo cambios significativos en la forma en que los gobiernos hacen frente a las dinámicas intra e intergubernamentales y, además, a las alteraciones significativas que vienen ocurriendo al nivel de sus relaciones con la sociedad y con el mercado. Estos cambios han contribuido a generar gestiones públicas menos centralizadas, con menor jerarquización, es decir más horizontales, más abiertas hacia las asociaciones y concebida como interdependiente en relación a otros actores sociales relevantes.

Esos cinco componentes señalados se reflejan en un listado de temas emergentes como gestión ambiental, desastres naturales, crisis económicas, accidentes de infraestructura, el respeto a la tercera edad, la equidad de género e igualdad de oportunidades, el tráfico de drogas, los conflictos sociales de diversa naturaleza. Y esto vale tanto para los gobiernos regionales como locales.

Si a lo señalado, agregamos los puntos relacionados con la necesidad de un nuevo municipalismo, que fortalezca y recree la misión de los gobiernos locales introduciendo los ajustes normativos e institucionales, la sostenibilidad de las ciudades y el desarrollo urbano, la gestión inteligente de las ciudades innovando sus complejos modelos de gestión, y la canalización de la ciudadanía emergente desde la integración y cohesión social, tenemos los retos de un nuevo municipalismo, los cuales debieran ser asumidos también por los centenares de gobiernos locales peruanos<sup>196</sup>.

Los gobiernos locales en el Perú deben realizar sus pendientes reformas institucionales. Esto es necesario, pero insuficiente. Necesitan responder a las exigencias de los grandes momentos que vivimos, impulsando la reforma del municipalismo nacional con todas las particularidades territoriales que exige una realidad tan heterogénea como la nuestra.

## 6.8 Hacia una nueva medición de la densidad del Estado

Los mejores desempeños de los tres niveles de gobierno en los cuatro servicios señalados deben reflejarse en una mayor densidad estatal en la prestación de los mismos y por esa vía en una mayor contribución en los índices de desarrollo humano. En esta perspectiva sería conveniente coordinar con el PNUD, para que el 2014 o 2015 se pueda realizar una nueva medición de los índices de densidad estatal en el Perú.

- tre situación de pobreza y marginación cultural, lo cual hace más prioritario que las prioridades de las políticas públicas favorezcan a estos sectores afectados por una múltiple exclusión. Esta visión conlleva que las políticas públicas de lucha contra la pobreza y la exclusión sean igualmente diseñadas e implementadas considerando los diversos procesos socioculturales que se dan en el país.
- Incorporar el enfoque intercultural como un factor transversal en las políticas públicas para garantizar que éstas sean formuladas e implementadas desde una clara comprensión del carácter pluricultural de la nación peruana. Esta visión debiera estar presente desde nuestra Carta Magna, hasta las Ordenanzas regionales y locales, pasando por las leyes que dicte el Congreso Nacional. Esto significa en términos prácticos que en cualquier mecanismo o instrumento legal que se

195 Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI. Documento elaborado para la XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD. República Dominicana, Noviembre del 2010. <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/gestion-publica-iberoamericana-para-el-siglo-xxi/view>

196 Díaz Méndez, Antonio, Aragués Estévez, Manuel. Retos del Municipalismo en el Siglo XXI. Universidad Complutense, Cursos de verano, 2007. [http://www.administracioninteligente.net/documentos/presentacion\\_curso\\_de\\_verano\\_2007.pdf](http://www.administracioninteligente.net/documentos/presentacion_curso_de_verano_2007.pdf)



elabore debiera estar claramente justificado y sustentado que obedece a una norma que garantiza la tolerancia y el respeto a las diversas expresiones culturales del país. Las organizaciones étnicas deberían ser consultadas cuando se trata de aprobar normas nacionales, regionales o municipales que podrían afectar sus intereses y derechos culturales, buscando los necesarios consensos en cada caso, como parte de una política respetuosa de los derechos ciudadano y que busca claramente objetivos de carácter inclusivo.

#### 7.4 Incorporar a las mancomunidades municipales y regionales a las poblaciones con expresiones culturales diversas

- Fortalecer la formación de las mancomunidades no solo desde la voluntad organizativa de las autoridades municipales sino involucrando a las poblaciones que habitan esos territorios fortaleciendo su identidad y/o generando mecanismos de diálogo intercultural si fuera el caso. Solo así la mancomunidad será sostenible desde un enfoque de desarrollo territorial inclusivo y podrán atenuarse los conflictos, así como canalizarse hacia soluciones transformadoras y también fortalecer la democracia y ciudadanía desde lo local y regional..

#### 7.5 Enfatizar la protección y puesta en valor del patrimonio cultural en los Planes de Desarrollo Territorial

- Ajustar la formulación de los Planes de Desarrollo Territorial (Mancomunidad, Gobierno Local, Gobierno Regional) para una clara ubicación de las iniciativas de protección y puesta en valor del patrimonio cultural como un factor de desarrollo integral (identidad, cohesión y aprovechamiento económico).
- Igualmente, en los mismos Planes establecer la importancia de la interculturalidad como un factor transversal para organizar el desarrollo territorial. Estas mismas prioridades deberían estar presentes en la formulación de los Presupuestos Participativos. En los niveles distrital, provincial y regional.

#### 7.5 Hacia una actuación y coordinación intersectorial permanente

- En el marco de una reforma de Estado se debe ir generando una permanente y coherente articulación entre los sectores de Educación, Ambiente y Cultura. La separación sectorial o de estancos es uno de los males endémicos de la gestión pública y que en particular afecta más a aquellos componentes que son considerados o al menos tratados como marginales dado que no encajan en la visión clásica del modelo neoliberal que prioriza las grandes inversiones y los beneficios rápidos y especulativos en desmedro de procesos económicos y socioculturales que se sustentan en formas de acumulación más equitativas. La dinámica cultural está relacionada fuertemente a los paisajes naturales y a los recursos naturales, particularmente en la Amazonía donde la cultura y el territorio constituyen una unidad indisoluble. El tercer elemento, la educación igualmente aparece con un vínculo sólido para contribuir a la construcción de valores ciudadanos y democráticos sustentados en nuestra riqueza cultural y natural. Una propuesta es que se conforme una Comisión intersectorial de Cultura, Ambiente y Educación y que actúe coordinadamente bajo una Secretaría Ad-hoc que tenga capacidad para vincularse a los Gobiernos Regionales desde donde debería conformarse instancias de articulación similares.

## DIMENSION: SERVICIOS PUBLICOS, INCLUSION Y DESARROLLO HUMANO

### 1. Introducción

Destacan por su trascendencia entre los principios sustentatorios de la descentralización, dos de ellos: Primero, el de la democracia, en el sentido de construir una organización más democrática del Estado en lo político, social, económico, cultural, administrativo y financiero, promoviendo la igualdad de oportunidades para el acceso de mayores niveles de desarrollo humano en cada ámbito, y la relación Estado y Sociedad, basada en la participación y concertación en la gestión del gobierno; segundo el principio de la irreversibilidad, orientándonos hacia un país espacialmente mejor organizado, poblacionalmente mejor distribuido, económica y socialmente más justo y equitativo, ambientalmente sostenible, y políticamente más institucionalizado (principio de irreversibilidad). A estos dos principios se agrega el de la inclusión económica, social, política y cultural, como principio rector de las políticas y la gestión pública regional y local.<sup>197</sup> Finalmente este y otros principios se traducen en la naturaleza y alcance de los objetivos general y específicos de la descentralización.

Recordemos que el desarrollo humano consiste en la ampliación de las capacidades entendidas como las libertades de las personas para elegir lo que colectivamente puedan disfrutar. Tales libertades incluyen tanto las oportunidades que tienen de vivir de las maneras que consideren valiosas, como de su papel como agentes capaces de escoger libremente entre tales oportunidades y de influir en la sociedad para hacerlas más plenamente humana, igualitaria y sostenible. Como todo enfoque que incluye la dimensión ética, el desarrollo humano es normativo, porque propone un “deber ser” distinto al de la dura realidad que experimentan los pobres y excluidos. Una de las formas en que se trata de materializarse el componente normativo del desarrollo humano, es el de las políticas públicas, orientadas a mejorar la calidad de vida de las personas, definida en términos de lo que la gente *es y hace*, no de lo que la gente *tiene*.<sup>198</sup>

El Estado como institución que norma y organiza la convivencia de una colectividad y sus formas de gobierno en su territorio, tiene el control de una parte importante de las relaciones de las personas con el desarrollo humano a través de múltiples dimensiones, siendo una de ellas las de los servicios básicos. Estos vienen a ser el piso mínimo sobre el cual se puede construir el desarrollo humano, por cuanto su carencia o no disponibilidad priva a las personas de la oportunidad de realizarse materialmente, ejercer sus libertades y aumentar su participación y organización social. Tres deben ser los rasgo esenciales de la relación entre el Estado y desarrollo humano: la responsabilidad del Estado, su preocupación por el enfoque del desarrollo humano en la promoción del desarrollo y en las acciones estatales, la presencia territorial y el papel social del Estado que lleva a considerar sumamente importante la cobertura territorial y social de los servicios públicos<sup>199</sup>.

En el marco de una mirada integral de la descentralización como reforma y proceso, consideramos pertinente abordar precisamente su relación con sus aportes a la inclusión y el desarrollo humano, aportes que tienen que ver con qué competencias y funciones han recibido, por un lado, pero sobre todo, por otro, con la gestión descentralizada, es decir con el desempeño de los gobiernos regionales y locales.

197 Ley de Bases de la Descentralización (LBD)-Ley 27783, Artículos 4º y 6º.

198 PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009. Por una densidad del Estado al servicio de la gente. Parte I: las brechas en el territorio. Lima, Octubre 2010, pp.21-22

199 PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009. Por una densidad del Estado al servicio de la gente. Parte I: las brechas en el territorio. Lima, Octubre 2010, p.22

En esta oportunidad abordamos esta dimensión de la descentralización realizando una mirada panorámica a cuatro servicios básicos, salud, educación, agua potable y saneamiento, y electrificación, sin los cuales la vida de las personas no solo no es digna sino está privada de la oportunidad de avanzar hacia el desarrollo humano. Servicios públicos que son prestados directamente por el Estado o por terceros, bajo diversas modalidades de gestión, pero con autorización y bajo responsabilidad del Estado.

## 2. Marco normativo

### 2.1 Los servicios públicos subnacionales

Los más conocidos a nivel subnacional son los servicios Públicos Locales (limpieza pública, parques y jardines, y serenazgo, abastecimiento y comercio), y se diferencian de los servicios administrativos por su cobertura y su impacto. Mientras que los administrativos son individualizados en el usuario o contribuyente, en quien lo solicita, los servicios públicos son de carácter universal y llegan a la población en general del centro poblado o localidad, puede ser distrito o provincia.

El proceso de transferencia incorpora funciones a los gobiernos regionales y locales en otros servicios públicos como educación, salud, agua potable y saneamiento, electrificación, entre otros. No existe una normatividad específica para las transferencias de estos servicios, están incorporadas en el proceso de transferencia de las funciones sectoriales.

### 2.2 La situación de las transferencias

Esta cuestión la presentamos en dos momentos: lo que debe transferirse según el marco normativo y lo que se ha transferido realmente. Lo anterior nos permitirá contrastar estos dos momentos y evidenciar las brechas entre la propuesta y la práctica concreta, identificando las causas seguras o posibles de tal situación.

Lo que debe transferirse a los Gobiernos Regionales está normado fundamentalmente por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N°27867 en Noviembre del 2002 y su modificatoria la Ley N°27902 de Enero del 2003.

Podemos afirmar que en relación a los principales servicios públicos, el proceso de transferencia hacia los Gobiernos Regionales ha sido casi completado. Como se puede verificar en el cuadro siguiente este tiene un avance formal de un 90% aunque con muchas limitaciones en cuanto a recursos presupuestales y capacidades para el proceso de gestión descentralizada.

Es en relación a los Gobiernos Locales que existe un retraso. Peor aún, se ha paralizado el proceso de Municipalización de la Educación y de Salud, y existe una evaluación deficitaria de este proceso.

Sin embargo, los gobiernos locales vienen asumiendo la ejecución de algunos componentes de estos servicios con sus propios recursos y sobre la base de sus experiencias previas, por lo general basadas en el diálogo y concertación con las organizaciones de la Sociedad Civil.

**Cuadro No 14. La situación de las transferencias de competencias y funciones en servicios públicos**

| Servicios                  | Lo que debe transferirse   |  | Lo que se ha transferido realmente                   |  |
|----------------------------|--|--|--|--|
|                            | GR   | GL   | GR   | GL   |
| Educación                  | 21 funciones a cada uno de los 25 Gobiernos regionales y LM (Estipuladas en el Art. 47 de la LOGR)       | Municipalización de la gestión educativa Inicial y Primaria.<br><br>Transferencia de personal, recursos presupuestales, equipos y materiales   | Las 21 funciones a 25 Gobiernos regionales. Falta LM | Solo 35 Municipalidades han recibido la transferencia de los recursos presupuestales.<br><br>El nuevo GN ha suspendido el proceso de Municipalización de la Educación. |
| Salud                      | 16 funciones a cada uno de los 25 GR y a LM (Están contempladas en el Art. 49 de la LOGR)                | Municipalización de la Salud. Plan Piloto de Transferencia de la Atención Primaria de la Salud.  | 16 funciones a 25 GR. Falta LM                       | No se ha materializado ninguna transferencia.<br><br>Pero el MINSA viene impulsando programas piloto de Atención Primaria en Salud en 40 Municipalidades distritales.  |
| Agua potable y saneamiento | 4 funciones (Considerados en los incisos a, e, f, h del Art. 58 de la LOGR) cada uno de los 25 GR y a LM | Los GL provinciales tienen la función de regular y controlar la disposición final de desechos líquidos, administrar el servicio de agua potable y saneamiento y prestar el saneamiento rural cuando GL distritales no lo hacen (Art. 80, incisos 1.1, 2.1, 2.3). Los distritales proveer el saneamiento rural (inciso 4.2) | Falta LM   | GL vienen cumpliendo con brindar servicios de agua y saneamiento.  |
| Electrificación            | 2 funciones (Considerados en los incisos d) y e) del Art. 59 de la LOGR) a cada uno de los 25 GR y a LM  |  | Falta LM   |  |

### 3. Avances y límites

#### Cuadro No 15. Avances y límites en la gestión de los servicios públicos descentralizados

A diferencia de otras dimensiones de la descentralización, en ésta presentaremos los avances y límites por separado, en cada uno de los cuatro servicios.

#### 3.1 Educación

##### Gobiernos Regionales:

Una primera preocupación en este servicio ha sido para los gobiernos regionales su reestructuración interna para gestionar de manera adecuada este servicio. Ya las CTARs contaban con la Dirección Regional de Educación y las UGELs como órganos encargados para su administración y gestión. Sin embargo, de acuerdo a la Ley Orgánica de Gobiernos regionales, este servicio forma parte de la gerencia de Desarrollo Humano o Social. Los procesos de reforma institucional de varios gobiernos regionales han logrado resolver este primer entrampe, incorporando el área de educación como parte de la Gerencia de Desarrollo Social.

En la parte administrativa de la gestión educativa las UGELs venían asumiendo esta función y ahora con la gestión descentralizada esta función le corresponden al Gobierno Regional y su área administrativa. Compatibilizar estos diferentes órganos y formas de gestión administrativa, fue otra de las acciones que exigieron y exigen aun parte importante del tiempo de las autoridades y funcionarios regionales.

Ya en el terreno mismo de la gestión, una de las acciones que hay que resaltar en el tema educativo es la intervención de los Gobiernos regionales en el Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje-PELA. El PELA tiene como objetivo lograr que los y las estudiantes del III ciclo de Educación Básica Regular obtengan los logros de aprendizaje esperados en Comunicación Integral y Pensamiento Lógico Matemático, mejorando el desempeño de niñas y niños de 3 a 5 años, mejorando la calidad educativa del 1er y 2do grado, mejorando el equipamiento y la infraestructura de los centros educativos y fortalecimiento de la gestión educativa orientada a resultados. Los primeros beneficiarios para cumplir con esta función fueron las regiones de Ayacucho, Apurímac, Huánuco y Huancaavelica, que en el 2009 recibieron por primera vez recursos incrementales (cuatro millones de soles aproximadamente) para los tres principales programas estratégicos: Logros de aprendizaje, Salud neonatal y articulado nutricional<sup>200</sup>.

Durante el 2010, acciones coordinadas entre el MEF, la ANGR y el MINEDU, consiguieron apoyo del Banco Mundial para obtener recursos adicionales (por S/. 90 millones de soles) para este Programa Estratégico de Logros y Aprendizajes. En el año 2010 en general la asignación presupuestal al PELA desde el Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales se incrementó significativamente con una mayor prioridad al acompañamiento pedagógico<sup>201</sup>. En cuanto a la prioridad territorial, este informe de la MCLCP afirma que hubo mejoras en la asignación a la mayoría de los departamentos, salvo a las regiones amazónicas, lo que dificultaría la implementación y una mayor adaptación de los componentes del PELA a su geografía y al carácter multicultural de su población<sup>202</sup>.

Un segundo aspecto que destaca este seguimiento es el incremento de cobertura en Educación Inicial. Por lo menos en 12 regiones se elaboraron la programación concertada sobre el incremento de cobertura. Los Gobiernos Regionales no sólo capacitaron a sus funcionarios con el apoyo del MED ó MINEDU, realizaron las gestiones para alcanzar el financiamiento para la ampliación de la cobertura. Además estas gestiones significaron la presentación de los expedientes técnicos de ampliación de cobertura, los que incluyen una cantidad adicional de plazas para educación inicial. Una de las dificultades que se han identificado es la falta de decisión del MINEDU para ampliación de las plazas consideradas en las programaciones regionales.

Un tercer aspecto de avance es el acompañamiento pedagógico, para el cual se han constituido en

200 Guerra García, Gustavo. Diagnóstico de la gestión de los Gobiernos Subnacionales. Banco Mundial julio 2010. Informe Preliminar , p.72

201 MCLCP-Grupo de Trabajo "Acceso a Servicios Públicos y Atención a la Infancia". I Reporte de Seguimiento Concertado del año 2010, p.6

202 Idem, p .8



las regiones el Comité Ejecutivo Regional y el equipo técnico regional, con autoridades educativas y profesionales especialistas en el acompañamiento pedagógico. En este campo se ha fortalecido la responsabilidad del director de gestión Pedagógica de los Gobiernos Regionales. Este aspecto también tiene dificultades como la dispersión y limitadas capacidades especializadas en este campo.

### **Gobiernos Locales:**

Las Municipalidades, a diferencia de los Gobiernos Regionales vienen trabajando el tema de la educación desde hace mucho tiempo y su intervención, si bien con muchas diferencias y heterogeneidad, respondieron a la demanda local. Algunas municipalidades provinciales y distritales incluso, desde antes del proceso de municipalización de la educación, han financiado las plazas de profesores de primaria e incluso de secundaria (Por ejemplo la Municipalidad Provincial de ANTA durante la gestión anterior).

En el proceso de descentralización actual, buena parte de las municipalidades se han involucrado y en otros han impulsado y dirigido la formulación concertada de los Proyecto Educativos Locales-PEL. A partir del Proyecto Educativo Nacional se han impulsado procesos de elaboración de estos instrumentos de gestión educativa tanto en el nivel provincial como en el distrital.

El siguiente paso a la formulación de los PEL ha sido un compromiso de las Municipalidades en la formulación y ejecución de proyectos educativos en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública-SNIP.

No existe un registro de las Municipalidades que están involucradas muy fuerte en el tema educativo local. Algunos forman parte y la mayoría no está en este programa pero les mueve la demanda ciudadana y la apuesta al cual se han comprometido durante la campaña. La Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú-REMURPE, ha impulsado entre sus afiliados, concursos anuales de buena prácticas. Por ejemplo durante el 2009, la Municipalidad de San Juan Bautista de Loreto ganó este concurso con una experiencia educativa denominada “Vamos guahuitos, todos y todas a la escuela”, en la que se involucraron la DEMUNA, la gerencia de Desarrollo Urbano y la de Imagen Institucional, con la finalidad de lograr incluir a niños y niñas, y adolescentes al sistema educativo local<sup>203</sup>. Otra experiencia que logró uno de los primeros puestos en este concurso en el 2009 fue el de la Municipalidad Distrital de Acora-Puno, que relata la experiencia de haber logrado incorporar el uso de la lengua Aymara en la Escuela del distrito. En este camino no sólo se adecuó la currícula educativa, sino también se formuló un Proyecto en el Sistema Nacional de Inversión Pública-SNIP y se implementó el Primer Colegio Aymara del distrito.

Otro aspecto importante en el que estuvieron involucradas 56 municipalidades en el 2007 (Piloto-primer etapa), 88 Municipalidades en el 2008 (Piloto-segunda etapa), 37 Municipalidades en el 2009 (Solicitaron su incorporación voluntaria), es el Plan de Municipalización de la Gestión Educativa implementada por el Gobierno Nacional desde el 2006, que propuso a través de experiencias piloto, un nuevo diseño en la gestión de la educación que prioriza a las municipalidades como nivel más próximo a la población.

Las municipalidades involucradas en este programa debieron conformar un Consejo Educativo Comunal (CEM) para la gestión Educativa en el nivel local, acreditar personal competente para el pago de planillas y su articulación al SIAF, la designación de un Secretario Técnico especialista para implementar el PMGE en el nivel local. Cumpliendo esta acreditación se les transfiere a estas municipalidades el presupuesto de las planillas de educación a su localidad.

Pero en su implementación hubo muchas dificultades como el cruce de funciones entre el Consejo Educativo Comunal (CEM) y el Concejo Municipal, en el establecimiento de políticas educativas, la carencia de recursos (No existen recursos transferidos para ello) de la mayoría de municipalidades para financiar por lo menos al Secretario Técnico y a tiempo completo, la descoordinación entre los CEM y las UGELS, esto se agudizó en la medida que las UGELS hoy han sido transferidas a los Gobiernos Regionales. Además de las limitaciones anteriores, el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación

---

203 REMURPE, [www.remurpe.org.pe/ExperienciasdeGestión/ServiciosPúblicos](http://www.remurpe.org.pe/ExperienciasdeGestión/ServiciosPúblicos). Lectura el 25/10/2011

(SUTEP) y buena parte de los trabajadores han puesto trabas a este proceso ya que están en contra del este Plan de Municipalización de la Gestión Educativa<sup>204</sup>.

Al 2011, solo 35 Municipalidades han recibido la transferencia presupuestal, y en la actual gestión del Gobierno Nacional se ha suspendido la implementación del Programa.

### 3.2 Salud

#### *Los Gobiernos Regionales:*

Similar a la Educación, las primeras preocupaciones del Gobierno Regional fue su adecuación orgánica y administrativa para gestionar la Salud en este nuevo ámbito de gobierno. En esta primera etapa buena parte de los Gobiernos Regionales resolvieron por incorporar Salud como parte de las Gerencias de Desarrollo Social, como establece la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Con menos dificultades que las de Educación, estos órganos de Salud se adecuaron al nuevo contexto y pasaron a constituir el brazo operativo del Gobierno Regional en la gestión del Servicio de Salud. Las DISAS y las Redes de Salud, son entonces las unidades operativas del Gobierno Regional incluso con niveles de desconcentración.

También como en el caso de la Educación, hubo un incremento presupuestal para la función de salud en los Gobiernos Regionales pero muy ligado a la implementación de los programas estratégicos. En este caso es el de la gestión la salud denominado Salud Materno Neonatal.

En términos generales del 2009 al 2011 hay un aumento del presupuesto para el Programa Estratégico Salud Materno neonatal. Mientras que en el 2009 se gastó S/. 240, 165, 959 nuevo soles, en el 2011 se ha presupuestado S/. 312, 607, 207 nuevo soles<sup>205</sup>. Esto significa el compromiso de los Gobiernos Regionales en la implementación de este programa.

La MCPLCP también hace un seguimiento periódico a la implementación de este programa. Ha escogido para este seguimiento solo tres finalidades de este programa: Atención del Parto Normal, Atención del Recién Nacido Normal y Acceso al Sistema de Referencia y Contrareferencia.

El seguimiento en el segundo cuatrimestre del 2010 afirma que los Gobiernos Regionales han tenido una mejor ejecución en la finalidad del Programa “Atención del parto Normal” que el MINSA, mientras que en la segunda finalidad “Atención del Recién nacido Normal” el MINSA tuvo una mejor ejecución aunque por un pequeño margen. Igualmente, en la ejecución presupuestal de la tercera finalidad del Programa “Acceso al Sistema de Referencia y Contrareferencia” los Gobiernos Regionales tienen una ejecución del 74% mientras que el MINSA tiene el 75% de ejecución mayor por un pequeño margen<sup>206</sup>. En general, podemos resaltar el gran compromiso de los Gobiernos Regionales, ya que a pesar de que está en un proceso de implementación de su gestión como nivel de gobierno ya está compitiendo con el MINSA en este campo.

Un indicador más general pero que nos muestra en nivel de avance en la prestación de este servicio de Salud en los Gobiernos Regionales es su presupuesto actual en relación al del 2005 en el que se inició este proceso de transferencia de competencias sectoriales. En el periodo fiscal 2005 se gastó en Salud Colectiva S/.87, 392, 984 y en Salud Individual S/.1, 032, 669, 407 de nuevos soles, haciendo un total aproximado de mil cien millones de soles. Mientras que en el 2010 en el rubro Salud en general se registra un monto de ejecución presupuestal de S/.3, 005, 628, 003 de nuevos soles<sup>207</sup>, casi 300% de incremento en estos cinco años.

#### **En los gobiernos locales:**

La gestión del Servicio de Salud en las municipalidades está vinculada más al tema de salubridad. Sin embargo, especialmente en las zonas urbanas han venido desarrollando algunas acciones como:

204 Defensoría del Pueblo, “Primera Supervisión del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa: aportes para su implementación”. Informe N°148, Enero 2010, pp. 178, 179.

205 MEF, SIAF, <http://transparencia-economica.mef.gob.pe/gobiernocentral>. Lectura 16/10/2011

206 MCPLCP, Grupo de Trabajo “Acceso a Servicios Públicos y Atención a la Infancia”: Reporte de Seguimiento al programa Salud Materno Neonatal al segundo Cuatrimestre del año 2010.

207 MEF, SIAF, <http://transparencia-economica.mef.gob.pe/gobiernocentral>. Lectura 16/10/2011

Expedición de Carnet de Salud y programas de capacitación en prevención de la Salud. También durante los desastres o peligro de epidemias o pandemias han sido los promotores de campañas de salud en coordinación con el MINSA y otras instituciones públicas y privadas. Los Huaycos y terremotos por ejemplo motivaron estas intervenciones de las municipalidades en el tema de la Salud y otros.

Sin embargo, en algunas municipalidades provinciales y también distritales se han constituido Centros de Salud Municipal, en muchos casos por atender la creciente e insatisfecha demanda local, pero a veces también simplemente por necesidad de atender promesas electorales. Producto de esto hay significativas experiencias de gestión Municipal de la Salud como por ejemplo en Centro de Salud de la Municipalidad Provincial de ANTA en Cusco, que llegó a ser contratado por ESSALUD para atender a sus asegurados de ANTA y zonas aledañas<sup>208</sup>.

Otro caso similar pero ya con la intervención del sector privado es el de los Hospitales de Solidaridad en Lima Metropolitana. Experiencia de servicio de salud exitosa que fue implementado en la gestión de Castañeda Lossio en la Municipalidad de Lima, pero con el concurso de clínicas y consultorios privados, en establecimientos construidos temporalmente por la Municipalidad. Esta experiencia en Lima Metropolitana se ha extendido también a seis regiones más del país mediante convenios entre la MML y algunas Municipalidades Provinciales del interior del País.

Otra experiencia que permite visualizar esta intervención municipal en el tema es la construcción y funcionamiento del Hospital Materno Infantil de Los Olivos en Lima Metropolitana. Sin tener competencia para esto, la Municipalidad Distrital de Los Olivos construyó e implementó este Hospital que ya tiene cuatro años de funcionamiento y con mucha acogida por la población.

Ya en el proceso de transferencia de funciones sectoriales no se registra esta transferencia a los Gobiernos Locales, pero sí hay una demanda de los procesos de planificación participativa local que ha obligado a las municipalidades a intervenir en la elaboración y posterior ejecución de algunos proyectos en este campo. También hay algunas experiencias en el que se han conformado mesas de concertación de Salud, en los cuales se han elaborado planes concertados y proyectos específicos en este campo<sup>209</sup>.

Esta intervención podría visualizarse en el aumento del presupuesto en Salud para los Gobiernos Locales que hemos verificado en el SIAF del MEF. En el 2007 existe una ejecución presupuestal en los gobiernos locales en Salud de S/. 65, 480, 502 nuevos soles y esto se ha incrementado significativamente en el 2010, en el que registra una ejecución presupuestal de S/.292, 626, 663 nuevos soles<sup>210</sup>, un poco más de cuatro veces.

### 3.3 Agua potable y saneamiento

#### Gobiernos Regionales

En el marco de sus competencias la mayor parte de gobiernos regionales vienen administrando desde los años 2003<sup>211</sup> y 2004 los llamados proyectos especiales que estuvieron a cargo del Instituto Nacional de Desarrollo ( INADE), cuyos objetivos generales abastecer de agua de buena calidad a las poblaciones regionales, además de atender la demanda de recursos hídricos con fines de ampliación de la frontera agrícola o mejoramiento del riego industriales, y también para la generación de hidroenergía. Estos proyectos fueron transferidos en un contexto en que eran cuestionados por su centralismo, burocratización, ineficiencia incluso de no ser rentables varios de ellos. No se tiene información actualizada en qué situación se encuentran ahora.

Adicionalmente vienen suscribiendo convenios con el Programa Agua para Todos del MVC, para cofinanciar proyectos de agua potable y saneamiento, coordinando con los Gobiernos Locales.

Pero también muchos de los Gobiernos Regionales destinan parte significativa de sus presupuestos a proyectos de agua y saneamiento. Por ejemplo, el Gobierno de Arequipa, invirtió en la provincia de

208 REMURPE, Entrevista a Eduardo Barzola Director Ejecutivo., 05/11/2011 por Jaime Joseph.

209 Mesa de Salud y Medio Ambiente de Comas, Mesa de Salud de Independencia, en Lima Metropolitana. Alternativa, Diagnóstico de Municipalidades de Lima Norte, Nov. 2010

210 MEF, SIAF, <http://transparencia-economica.mef.gob.pe/gobiernocentral>. Consultada 17/10/2011

211 Esta acción fue considerada por el Primer Plan Anual de Transferencias año 2003 aprobado mediante Decreto Supremo 0362003-PM.

Arequipa 45 millones de un total de 190, en 30 proyectos de saneamiento<sup>212</sup>.

### Gobiernos locales

Agua y saneamiento es una de las prioridades en servicios sociales de los gobiernos locales, tanto en zona súbbanas como rurales. Y ello se refleja en los planes de desarrollo concertado como también en la asignación de recursos vía presupuestos participativos a proyectos de agua y saneamiento, sobre todo en zonas rurales.

Sin embargo, la información sobre este servicio municipal evidencia avances y límites serios.<sup>213</sup> De 1834 municipalidades informantes, 1797 reportan que existen redes de agua potable en sus distritos, pero 37 no lo tienen. De 1797 municipalidades informantes, se realiza la vigilancia y control necesarios a cargo del Sector Salud en 1392, pero no existe ninguna acción de este tipo en 405. Y de esas 1393 en que se realizan estas acciones de control, en 918 se difunden los resultado, pero no en las 479 restantes. De las 1834 informantes, 1824 declara que cuentan con saneamiento (alcantarillado) y en 160 no. Y el destino de las aguas utilizadas es el río en 546 casos, quebradas en 180, el mar en 63, la playa en 10, lago 9, lagunas de oxidación 42, y otros 19. Los servicios son prestados por empresas municipales en 987 distritos, empresas privadas 126, asociaciones o comités de agua 420, juntas de administración de servicios de saneamiento 477, y otros 49. Hay pues mucho por hacer.

De otro lado, el Informe del PNUD sobre Desarrollo Humano Perú 2009<sup>214</sup>, daba cuenta que ese año el 35,0% de peruanos no tenían acceso a los servicios combinados de agua e instalaciones sanitarias, lo que implicaba que 2,5 millones de viviendas y aproximadamente 10 millones de personas carecían de estos servicios. En ese entonces, el 30,0% de viviendas a nivel nacional no tenían acceso al agua y el 15% a las instalaciones sanitarias. El 70,0% de viviendas que sí tenían acceso a agua potable lo tenían mayoritariamente con conexión al servicio dentro de la vivienda. Además, en el área urbana contaban con acceso agua potable el 88,5%, en tanto que en el área rural solo lo tenían el 32,5% de las viviendas. En cuanto a instalaciones sanitarias, el 93,4% de las viviendas urbanas tenían este servicio, en las zonas rurales tan solo el 67,5%. Las brechas son pues significativas.

No contar con agua potable e instalaciones sanitarias significa mayores niveles de morbilidad y mortalidad, y acceso más caro y difícil al agua, es decir menos posibilidades de desarrollo humano. Y ante estos riesgos si bien la descentralización ha dotado de de mayores recursos para inversiones en agua y saneamiento, no ha avanzado en fortalecer las capacidades de las municipalidades sobre todo rurales con menores capacidades de gestión.

Las intervenciones del Gobierno Nacional en las zonas rurales de 14 regiones se hacen mediante el Programa Nacional de Saneamiento Rural PRONASAR, mediante convenios de gestión con los gobiernos distritales que deben asumir el 20% del presupuesto. PRONASAR es considerada como una buena práctica en gestión pública (BPGP) por haber beneficiado a 500 mil peruanos de localidades rurales y pequeñas ciudades, con la ejecución de proyectos, capacitación en educación sanitaria ambiental, administración, operación y mantenimiento de los sistemas y participación ciudadana, incluyendo la formación de juntas de administración de los servicios de saneamiento (JASS). No obstante ello, los gobiernos locales siendo los titulares de la función solo intervienen complementariamente, es decir es una práctica fuertemente centralista.

Paralelamente el Gobierno Nacional sigue controlando la empresa SEDAPAL y no la ha transferido a la Municipalidad de Lima metropolitana y ejecutando inversiones a nivel nacional en agua potable y saneamiento. Y entre agosto 2006-julio 2011 el Gobierno de García a través de SEDAPAL, el Programa Agua para Todos con recursos del banco Mundial y PRONASAR invirtió más de dos mil millones de soles para dotar de agua por primera vez a mas de 3 millones de peruanos tres mil 300 millones de soles para ampliar el servicios e agua potable a cerca de 3 millones de peruanos en muchos lugares del país<sup>215</sup>.

212 Gobierno Regional de Arequipa. Memoria Institucional 2010. pp.81-83, <http://www.regionarequipa.gob.pe/>

213 INEI. Registro Nacional de Municipalidades 2010. Estadísticas de Gestión Municipal e Infraestructura Distrital 2010.

214 PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009. Por un Densidad del Estado al servicio de la gente. Parte I: las brechas en el territorio. Lima, Octubre del 2010, pp.87-97

215 Viceministerio de Construcción y Saneamiento. PRONASAR. Boletín institucional No 07, julio 2011, p.1

## 1.4 Electrificación rural

Según el censo del 2007, el 26% del total de vivienda no contaba en ese entonces con energía eléctrica, lo que equivalía a siete millones de personas. El 70% de los hogares rurales, en promedio, carecía de este servicio, pero en algunas provincias ese porcentaje bordeaba el 90%<sup>216</sup>. Esta situación ha venido cambiando los últimos años, gracias a una fuerte inversión particularmente en electrificación rural.

En efecto, el Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER)<sup>217</sup> afirma que se ha realizado entre agosto 2006- noviembre 2010 una inversión de 1600 millones de dólares (líneas de transmisión, sistemas eléctricos, pequeñas centrales hidroeléctricas, grupos térmicos y paneles solares) con lo se ha logrado dotar de energía eléctrica a 2,5 millones de peruanos de las zonas rurales.

### Gobiernos regionales y locales

Es evidente que la principal inversión en electrificación especialmente rural sigue corriendo a cargo del Gobierno Nacional.

Sin embargo, el PNER señalado da cuenta que en cumplimiento de las políticas de descentralización de la electrificación rural, destinada a la transferencia tecnológica, de diseño y construcción de sistemas eléctricos rurales, los gobiernos regionales y locales en convenio con el MEM han ejecutado 513 millones para beneficiar a ms de 800,00 peruanos y que, adicionalmente, estaban en ejecución 66 otros proyectos por 15 millones de soles para 150, 000 peruanos más. Y que el año 2011 los gobiernos regionales de Cajamarca y Loreto en cofinanciamiento con la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA), invertirán 200 millones de soles en 1023 pequeñas localidades y 211,000 habitantes, y 377 millones, en 123 localidades, para 35,000 habitantes, respectivamente.

Muchos de los Gobiernos Regionales, cumpliendo sus competencias y funciones destinan parte de sus recursos a proyectos de electrificación rural. Uno ejemplo de ellos es, por ejemplo, el Gobierno Regional de Arequipa, que ejecutó 10 proyectos sobre electrificación rural el año 2010.<sup>218</sup>

El Servicio Público de Electricidad y alumbrado público es el suministro regular de energía eléctrica para uso colectivo, prestado por una empresa concesionaria. A pesar de que la ley orgánica de municipalidades no especifica que la prestación de los Servicios de Electrificación constituya función municipal, muchas municipalidades -especialmente las ubicadas en zonas rurales- promueven proyectos de electrificación por ser de interés prioritario de la población y estar incluidos en sus respectivos Planes de Desarrollo Local Concertados.

Debe recordarse que para la gestión de proyectos de electrificación, los gobiernos locales deben coordinar con el Gobierno Regional y la Dirección General de Electricidad del Ministerio de Energía y Minas, por las razones que siguen<sup>219</sup>:

- Los Gobiernos Regionales son competentes para formular, aprobar, ejecutar, evaluar, fiscalizar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia de energía. Asimismo, impulsa proyectos y obras de generación de energía y electrificación urbano – rurales, y como parte de ello otorga concesiones para minicentrales de generación eléctrica, por tal razón está facultado para otorgar autorizaciones y llevar el registro de generación de energía eléctrica con potencia instalada mayor a 500 Kw. y menores a 10 MW (minicentrales), siempre que estén en la Región.
- La Dirección General de Electricidad del Ministerio de Energía y Minas es el órgano técnico normativo encargado de proponer, evaluar la política y normar el Subsector Electricidad, así como de evaluar y emitir opinión sobre solicitudes de concesiones y/o autorizaciones para desarrollar acti-

216 PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009. Por una densidad del estado al servicio de la gente. Parte I: las brechas en el territorio. Lima, Octubre 2010, p.97

217 Ministerio de Energía y Minas. Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER) Periodo 2011-2020. Dirección General de Electrificación Rural (DGER), Diciembre 2010, pp.19-20

218 Gobierno Regional de Arequipa. Memoria Institucional 2010. Los informes de otros Gobiernos Regionales dan cuenta también de sus inversiones en electrificación rural.

219 Municipio al Día. Portal para el fortalecimiento de la gestión y de la inversión municipal.  
[http://www.municipioaldia.com/index.php?fp\\_verpub=true&idpub=60#suministroelectrico](http://www.municipioaldia.com/index.php?fp_verpub=true&idpub=60#suministroelectrico)



vidades de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, y coordina con los gobiernos locales los asuntos relacionados con el desarrollo sostenible de las actividades del Sub-sector Electricidad.

Como podemos observar, el marco legal está diseñado para que el servicio sea prestado por una empresa concesionaria. No obstante, en algunos lugares alejados de las ciudades, las municipalidades prestan directamente el servicio por medio de mini centrales o a través de otras fuentes de energía. Para ello siguen los procedimientos establecidos.

#### 4. Conclusiones

La información disponible y analizada no nos permite tener conclusiones sólidas sobre el grado de contribución de la prestación de los cuatro servicios públicos señalados, al desarrollo humano de las poblaciones e cada circunscripción. Pero sí identificar los avances y límites que es necesario afirmar y revertir, respectivamente.

##### **Sobre educación**

Todos los Gobiernos Regionales, salvo Lima Metropolitana, han recibido las 21 funciones educativas establecidas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. En este proceso inicial de asunción de funciones están adecuando su estructura y funcionamiento a las condiciones específicas de su realidad regional. En esta primera tarea hay limitaciones legales de nivel nacional que limitan su proceso de reforma institucional óptima.

Por sus competencias en esta materia los gobiernos regionales vienen asumiendo la implementación del Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje-PELA, en cuyo proceso, si bien hay avances en su implementación, también hay limitaciones importantes. Pocas capacidades especializadas en este tema en las regiones y dificultades para la asistencia técnica desde el nivel nacional. La desarticulación que aún se mantiene con MINEDU y su relación con los gobiernos locales de la región, son límites para avanzar en la implementación óptima de este servicio. Tampoco se ha aprobado la Ley de Organización y Funciones del Sector Educación y menos la Matriz de delimitación de competencias y distribución de Funciones, que ayudaría mucho a lo anterior.

Las municipalidades vienen asumiendo funciones educativas en respuesta a la demanda de sus localidades, aun sin corresponderles legalmente. Hay experiencias importantes en esta materia que justifica el ejercicio de algunas funciones en el marco de la gestión descentralizada de la Educación.

Esta demanda también llevó a muchas a involucrarse en el Plan de Municipalización de la Gestión Educativa, proceso que ha tenido problemas serios en su implementación, tanto en el cruce de funciones del CEM con el Concejo Municipal, su limitación al considerar solo la transferencia administrativa y no la de gestión pedagógica, la no implementación del FONCOMUNGE (Fondo de Compensación para la Municipalización de la Gestión Educativa) que considera el Plan.

Respecto a Lima Metropolitana, queda claro que a pesar de que en esta gestión hay avances en la decisión de la MML y el Sector Educación, este proceso ha tenido un significativo retraso respecto a las demás regiones. Sin embargo este retraso puede ser aprovechado para su implementación corriendo errores y asumiendo el aprendizaje de éstas.

##### **Sobre salud**

Los Gobiernos Regionales, salvo Lima Metropolitana, ya vienen gestionando algunas de las 16 funciones transferidas. Destaca en este proceso su intervención en el Programa Estratégico Salud Materno Neo Natal, sobre el que hay avances en su planeamiento regional y su ejecución. Destaca también el significativo aumento de sus ejecuciones presupuestales en el programa presupuestal de Salud en los últimos años, especialmente el 2010, lo que nos muestra las prioridades de la gestión en este campo.

Los gobiernos locales por su parte, vienen desarrollando experiencias de gestión en salud especialmente en las acciones de prevención y algunos en atención primaria promocional, en algunos con mucho éxito, pero solo en respuesta a las demandas de la población y no porque hayan recibido transferencias. También juega un papel en esta demanda el Presupuesto Participativo, que ha incorporado proyectos de inversión pública en este tema, y que está siendo asumido por las municipa-

lidades. También la experiencia de participación del sector privado en la gestión de la salud, se ha extendido de la Municipalidad de Lima Metropolitana a seis regiones del país, lo que exige también tomarlo en cuenta en esta nueva etapa de gestión descentralizada de la Salud.

#### **Sobre agua y saneamiento**

En abastecimiento de agua y saneamiento, tanto en zonas urbanas como rurales, los gobiernos locales tienen competencias muy claras. Sin embargo el Gobierno Nacional no solo actúa como rector a través del Ministerio de Vivienda y Construcción, sino como ejecutor, asumiendo las funciones municipales, coordinando incluso con los Gobiernos locales, pero sin contribuir intensivamente con estos para que asuman totalmente sus responsabilidades.

Se reconoce sin embargo, los importantes avances en cobertura y calidad de los servicios, hecho que tiene en la voluntad política del Gobierno Nacional para aportar buena parte del financiamiento, la articulación y complementariedad intergubernamental uno de sus factores clave, siendo otro importante la participación ciudadana bajo sus diversas modalidades.

#### **Sobre electrificación**

Los últimos años se ha avanzado significativamente en acortar las brechas en cuanto a acceso a este servicio, particularmente en zonas rurales. Si bien el principal esfuerzo económico corre a cargo del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y Local, son coparticipes en el financiamiento. La descentralización efectiva sigue siendo aún un desafío en este servicio.

### **5. Lecciones aprendidas**

#### **5.1 Justificación de la descentralización**

Es necesario afirmar que en base a lo avanzado en el proceso, se justifica la necesidad del proceso de descentralización iniciado y en especial la transferencia de funciones en los cuatro servicios materia del presente Informe de situación. Por lo tanto, la gestión descentralizada de estos servicios y otros, y no su mantención centralizada o recentralización. Sin embargo, la experiencia muestra que la gradualidad es una estrategia fundamental para su avance, ya que permite el ajuste y correcciones del proceso. Otra de las estrategias fundamentales es el desarrollo de capacidades que combine capacitación descentralizada y asistencia técnica. La necesaria coordinación intergubernamental ya en el proceso mismo de la gestión descentralizada ha resultado otra estrategia de suma importancia que se está demostrando en este proceso.

Sin embargo, hay resistencias a estos procesos desde interior mismo del gobierno nacional. Las principales prestaciones de servicios hoy regionales, están más articuladas o dependen directamente de las directivas nacionales y pasan por encima de las directivas regionales.

#### **5.2 Autonomías y heterogeneidad de experiencias**

Existen experiencias de gestión descentralizada de los servicios con especificidades que varían de un territorio a otro, tanto en el nivel regional como en el nivel local, que son producto de la heterogeneidad y diversidad de nuestro territorio, que no podemos evitar sino más bien aprovechar. En este aspecto no se contradicen las autonomías regionales y locales con el rol rector de los sectores que gestionan los servicios analizados, antes bien, se complementan y son componentes necesarios del proceso de descentralización. Sin embargo existen normas de nivel nacional que limitan el ejercicio de estas autonomías.

#### **5.3 Experiencias locales participativas**

Es importante destacar la experiencia de los gobiernos locales en la gestión de los cuatro servicios analizados, dada su cercanía con los demandantes, pero muy especialmente por el carácter participativo de la mayoría de experiencia exitosas. La mayoría de los proyectos del PP se incluyen en los ejes estratégicos de sus respectivos PDLC. Es más, se extiende la experiencia de actualizar la visión de desarrollo o ajustarla en el primer taller de Presupuesto Participativo. Incluso hay experiencias de

procesos de actualización de Planes de Desarrollo junto al proceso de Presupuesto Participativo<sup>220</sup>.

Pero esta participación trasciende la fase de planeamiento (PDLC, PP, etc.), y abarca aspectos de la etapa de ejecución, lo cual plantea un nuevo reto, el de la coparticipación o corresponsabilidad ciudadana en la gestión pública local.

#### **5.4 Obstáculos en la descentralización y frustración en la municipalización de la educación y salud**

La lectura de la realidad evidencia que en muchos aspectos se tiende a una situación de estancamiento del proceso de transferencia hacia los gobiernos subnacionales, en especial de recursos y asistencia técnica hacia los gobiernos regionales, y definición de funciones a los gobiernos locales. En esta situación el Gobierno Nacional actúa no solo en el rol de rector, sino aún de ejecutor, asumiendo de hecho, con coordinación o no, competencias y atribuciones de los gobiernos subnacionales.

La municipalización de la gestión educativa y de la Salud, no ha resultado una experiencia exitosa y contradice aspectos centrales de una gestión descentralizada de ambos servicios. En el marco de las competencias compartidas, urge definir con mayor precisión las funciones que corresponden a cada nivel de gobierno, muy en especial la de los gobiernos locales. En el caso de la transferencia de funciones sectoriales a los gobiernos locales, la misma experiencia nos muestra que algunas municipalidades que sí están en la capacidad de asumirlas y gestionarlas adecuadamente, pero existen otras que no. Además hay algunas que no están interesadas ni siquiera en las transferencias de los programas sociales debido a su precariedad administrativa y económica.

De lo que no funciona y de los fracasos también debe aprenderse.

#### **5.5 Caminos hacia la inclusión y el desarrollo humano**

En términos generales, la ampliación, aunque más en cobertura que en calidad, de los cuatro servicios públicos analizados, se convierte en un camino muy importante para contribuir a generar las condiciones necesarias para avanzar hacia la inclusión y el desarrollo humano. Esto, naturalmente, debe ser medido mediante los instrumentos apropiados, pero queda demostrado que este avance sólo es posible desde el ejercicio de una gestión pública descentralizada o sea a través de los gobiernos regionales y locales.

### **6. Propuestas**

#### **6.1 Revisión del marco normativo**

Debemos afirmar la pertinencia de la gestión pública descentralizada y normar su consolidación y desarrollo. El Plan Nacional de Descentralización para el 2016 debe incorporar una opción clara en este sentido.

En términos inmediatos, hay que revisar las normas de nivel nacional que limitan la autonomía administrativa de los gobiernos subnacionales y modificarlas para facilitar la profundización de los procesos de reforma institucional de estos últimos. Esto reconoce la diversidad y heterogeneidad de nuestros territorios y por lo tanto la importancia de la gestión descentralizada en los niveles regional y local, y fortalece el rol rector de los sectores del gobierno nacional.

La gestión pública descentralizada, si bien empodera a los gobiernos locales y regionales debido a su cercanía con los ciudadanos y la eficacia de los servicios públicos, no significa para nada autarquía, sino fortalecimiento del rol rector y orientador de políticas del gobierno nacional.

#### **6.2 Hacia la definición de competencias y funciones educativas de los gobiernos locales**

En lo educativo, es importante definir ya las funciones que ejercerán los gobiernos locales, superando las limitaciones del plan de municipalización de la gestión educativa y fortaleciendo el modelo de gestión descentralizada de la educación. En este sentido proponemos la elaboración previa de la matriz de delimitación de competencias y distribución de funciones, antes de la aprobación de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación. En esta definición es importante considerar

las experiencias exitosas de gestión educativa de las municipalidades, evitando que el uniformismo normativo incorpore o niegue funciones a los gobiernos locales, estableciendo más bien una tipología municipal y regional en esta definición. La Comisión Intergubernamental del Sector debe jugar un rol protagónico en este proceso.

### 6.3 Por la misma ruta, se requiere definir lo que deben hacer los gobiernos locales en salud, valorando las experiencias positivas

En salud, también es importante la aprobación de la matriz de delimitación de competencias y distribución de funciones entre los tres niveles de gobierno. En este aspecto darle atención especial a los gobiernos locales, ya que también existe una propuesta y pilotos de municipalización. Consecuencia de lo anterior debe ser la aprobación de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud-LOFS.

Se debe recoger también en este proceso las experiencias exitosas de gestión municipal de la salud, tomando en cuenta las particularidades territoriales en la que dieron.

Una de las experiencias que hay que repensar e incorporar es la participación del sector privado en el servicio de la salud y que con el nombre de Hospitales de Solidaridad se extiende hoy a seis regiones además de Lima Metropolitana. Es consenso que el Estado debe ratificar su rol y responsabilidad en la gestión de los servicios públicos, especialmente Salud y Educación. Pero debe considerarse estos datos de la realidad que tiene además un alto apoyo de la población como parte de una propuesta de sistema nacional del salud, aun pendiente.

### 6.4 Fortalecer las relaciones de cooperación intergubernamental en agua y saneamiento, y en electrificación, en la perspectiva de la descentralización

Intensificar las relaciones de cooperación entre los gobiernos regionales y locales, en el marco de las competencias y funciones compartidas en abastecimiento de agua y saneamiento.

En la perspectiva de profundizar la descentralización, enfatizar el rol rector de los ministerios de vivienda y construcción el rol articulador de los gobiernos regionales y el rol ejecutor de los gobiernos locales, en materia de infraestructura para el abastecimiento de agua potable y saneamiento urbano y rural, sin descuidar el mantenimiento de las redes de agua y el costo de las operaciones de los sistemas de agua potable y saneamiento.

Una de las expresiones de las relaciones de cooperación intergubernamental pueden ser las redes estatales de servicios móviles o el “Estado móvil” al que hace referencia el nuevo Gobierno Nacional, para hacer posible la intervención estatal donde o no existe o existe muy poco Estado, es decir básicamente las zonas rurales.

### 6.5 Al rescate del saneamiento físico legal por los gobiernos locales

En tanto muchas de las obras de agua y saneamiento tienen la necesidad previa del saneamiento físico legal de los terrenos, es de necesidad para los Gobiernos Locales la desactivación de COFOPRI y la asunción de estas funciones por las Municipalidades. Esto significa no permitir la promulgación del Proyecto de Ley N°220 (aprobado por el Congreso) que prorroga por cinco años más su vigencia como Programa Centralizado.

### 6.6 La transferencia de SEDAPAL a la MML

También en este campo es necesario darle viabilidad a la transferencia de SEDAPAL a la Municipalidad Metropolitana de Lima.

### 6.7 De las experiencias positivas puntuales a su generalización en todo el territorio

Las experiencias positivas en prestación de servicios, son interesantes y deben ser saludadas, y aprender de ellas. Pero lo que los ciudadanos esperan no es una, dos, quince experiencias positivas, sino que los servicios públicos sean óptimos en todo el Perú. Tienen derecho a ello. ¿Cómo avanzar hacia ello a nivel subnacional?. En el nivel regional, acelerando la construcción efectiva de verdade-

ros gobiernos regionales. En el caso de los gobiernos locales, luego de tres décadas de continuidad democrática, impulsando los cambios necesarios con una perspectiva francamente transformadora y de largo plazo.

Para avanzar con pasos firmes hacia ese horizonte debemos ubicarnos en la historia reciente y la perspectiva de la gestión pública en nuestra Región. Ello nos permitirá comprender mejor la realidad para poder transformarla, sino incurriremos en viajes sin sentido, a la deriva, pero también nos permitirá identificar mejor la naturaleza la magnitud de los desafíos que deben ser enfrentados para asegurar las mejores condiciones para que los ciudadanos ejerzan su derecho a servicios públicos de calidad.

En efecto, el Perú no es ajeno al legado histórico de la gestión pública latinoamericana, caracterizada por viejos problemas como el patrimonialismo, el formalismo burocrático, el proceso trunco de modernización, la fragilidad de la gestión pública en el área social, la excesiva centralización y la imitación de formulas extranjeras y un enorme déficit democrático. Como respuesta a semejante situación se vienen dando diversas iniciativas que pueden ser integradas en cinco componentes<sup>221</sup>:

- La democratización de la gestión pública
- La profesionalización de la gestión pública
- La gestión por resultados orientadas al desarrollo
- La incorporación de nuevas tecnologías de gestión, destacando particularmente los instrumentos de gobierno electrónico
- Los mecanismos de gobernanza política

Los cuatro primero son relativamente fáciles de entender. El último, que incluye el sentido de gobernabilidad, constituye uno de los campos más importantes para entender las transformaciones recientes en la gestión pública. En efecto, se están produciendo cambios significativos en la forma en que los gobiernos hacen frente a las dinámicas intra e intergubernamentales y, además, a las alteraciones significativas que vienen ocurriendo al nivel de sus relaciones con la sociedad y con el mercado. Estos cambios han contribuido a generar gestiones públicas menos centralizadas, con menor jerarquización, es decir más horizontales, más abiertas hacia las asociaciones y concebida como interdependiente en relación a otros actores sociales relevantes.

Esos cinco componentes señalados se reflejan en un listado de temas emergentes como gestión ambiental, desastres naturales, crisis económicas, accidentes de infraestructura, el respeto a la tercera edad, la equidad de género e igualdad de oportunidades, el tráfico de drogas, los conflictos sociales de diversa naturaleza. Y esto vale tanto para los gobiernos regionales como locales.

Si a lo señalado, agregamos los puntos relacionados con la necesidad de un nuevo municipalismo, que fortalezca y recree la misión de los gobiernos locales introduciendo los ajustes normativos e institucionales, la sostenibilidad de las ciudades y el desarrollo urbano, la gestión inteligente de las ciudades innovando sus complejos modelos de gestión, y la canalización de la ciudadanía emergente desde la integración y cohesión social, tenemos los retos de un nuevo municipalismo, los cuales debieran ser asumidos también por los centenares de gobiernos locales peruanos<sup>222</sup>.

Los gobiernos locales en el Perú deben realizar sus pendientes reformas institucionales. Esto es necesario, pero insuficiente. Necesitan responder a las exigencias de los grandes momentos que vivimos, impulsando la reforma del municipalismo nacional con todas las particularidades territoriales que exige una realidad tan heterogénea como la nuestra.

## 6.8 Hacia una nueva medición de la densidad del Estado

Los mejores desempeños de los tres niveles de gobierno en los cuatro servicios señalados deben

221 Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI. Documento elaborado para la XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD. República Dominicana, Noviembre del 2010. <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/gestion-publica-iberoamericana-para-el-siglo-xxi/view>

222 Díaz Méndez, Antonio, Aragués Estévez, Manuel. Retos del Municipalismo en el Siglo XXI. Universidad Complutense, Cursos de verano, 2007. [http://www.administracioninteligente.net/documentos/presentacion\\_curso\\_de\\_verano\\_2007.pdf](http://www.administracioninteligente.net/documentos/presentacion_curso_de_verano_2007.pdf)



reflejarse en una mayor densidad estatal en la prestación de los mismos y por esa vía en una mayor contribución en los índices de desarrollo humano. En esta perspectiva sería conveniente coordinar con el PNUD, para que el 2014 o 2015 se pueda realizar una nueva medición de los índices de densidad estatal en el Perú.

## VI

### Dimensión: Cultura e Interculturalidad

#### 6.1. El contexto: La descentralización y la valoración de la cultura y el enfoque intercultural en las políticas públicas

La importancia de la cultura para el Perú es fundamental por muchos aspectos. El principal es el reconocimiento del país como pluricultural y multilingüista, lo que nos otorga una rica diversidad como parte sustancial de las oportunidades y potencialidades que poseemos como nación. Mucha de esa riqueza se enmarca en lo que se ha dado por llamar patrimonio cultural inmaterial y se manifiesta en un sinnúmero de representaciones festivas, artísticas, gastronómicas, tradiciones orales, entre otros, a lo largo y ancho del país. Asimismo, esa diversidad de patrimonio cultural tiene otra forma de manifestarse en los miles de sitios arqueológicos e históricos que configuran la riqueza cultural material del país e igualmente se encuentran ubicados en casi todo el territorio peruano.

La interculturalidad debe ser entendida como un proceso de construcción de diálogos permanentes entre culturas diversas en que se distinguen varios momentos como el *reconocimiento del otro*, el *conocimiento del otro*, el *contacto con el otro* y la *convivencia con el otro*, buscando establecer relaciones de equidad, de respeto y reconocimiento de los derechos. Adoptar el enfoque intercultural implica el despliegue de competencias que permite reconocer en las diferencias culturales y sociales, una oportunidad para el diálogo, el intercambio y la construcción de enlaces para construir relaciones de convivencia, basados en la tolerancia a la diversidad, la equidad, el respeto y la cooperación mutua, contribuyendo todos y todas con el proceso de desarrollo. Según Catherine Walsh, la interculturalidad se funda en “la necesidad de construir relaciones entre grupos, prácticas, lógicas y conocimientos distintos, para confrontar y transformar las relaciones del poder (incluyendo las estructuras e instituciones de la sociedad) que han naturalizado las asimetrías sociales. La multi o pluriculturalidad simplemente parte de la pluralidad étnico-cultural de la sociedad y del derecho a la diferencia”<sup>223</sup>.

Desde la Constitución Política del Perú (CPP) se resalta el derecho fundamental de la persona a la identidad étnica y cultural (art. 2), así como se reconoce, respeta y protege la “*pluralidad étnica y cultural de la Nación*”<sup>224</sup>, se respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas” (art.89), se busca garantizar las manifestaciones culturales y lingüísticas del país y se promueve la integración nacional. (art.17). Igualmente, la CPP establece con claridad que la propiedad del Estado sobre el patrimonio cultural, su protección y el fomento de la participación social y privada, de acuerdo a ley en las acciones de conservación y puesta en valor del patrimonio cultural material. En relación a los Gobiernos Subnacionales, la CPP señala la importancia de la cultura como parte del proceso de creación de regiones, así como las competencias que poseen las Municipalidades entre las que tiene gran valor los temas de la conservación de monumentos arqueológicos e históricos y la cultura en general.

Desde esta entrada la descentralización requiere ser entendida como inclusiva si es que se pretende promover un proceso de transferencia de competencias y recursos a los Gobiernos Subnacionales que implique su efectiva participación en el manejo del proceso, no solo atendiendo demandas sociales sino derechos culturales tan fuertemente afectados. La descentralización como proceso inclusivo en la medida en que logre revalorizar y fortalecer las culturas y refuerce la autoestima social local, irá logrando resultados cada vez más irreversibles en la democratización del país y en permitir

223 Catherine Walsh. 2008. Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad: las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado. Universidad Andina Simón Bolívar. Ecuador.

224 Constitución Política del Perú de 1993. Artículo 2 inciso 19.

que sean todas las sangres vertidas en el territorio peruano las que participen del ejercicio del poder y de los beneficios que se alcancen mediante un desarrollo humano sostenido con la diversidad de potencialidades que ofrece el país a través de su riqueza cultural.

Por otro lado, en el marco del Acuerdo Nacional se plantea entre sus objetivos de Democracia y Estado de Derecho: *“Consolidar una nación peruana integrada, vinculada al mundo y proyectada hacia el futuro, respetuosa de sus valores, de su patrimonio milenario y de su diversidad étnica y cultural”*<sup>225</sup>. Y en sus objetivos de equidad y justicia social se plantea: *“consolidar una política cultural que incentive los valores promotores del desarrollo, la responsabilidad ciudadana y la convivencia armónica entre los peruanos”*. Por otro lado, en la III política de Estado (Afirmación de la Identidad Nacional) se señala que *“nos comprometemos a consolidar una nación peruana integrada, respetuosa de sus valores, de su patrimonio milenario y de su diversidad étnica y cultural, vinculada al mundo y proyectada hacia el futuro”*.

Estas precisiones son fundamentales si se trata de entender la nación peruana y las políticas que debieran aplicarse en el marco de la presencia de diversas expresiones culturales locales la mayoría de las cuales no ha merecido hasta la fecha un trato justo y equitativo. Nuestras Constituciones Políticas siguen en deuda con la mayoría de culturas existentes en el país y se cobija en algunas que por ser numéricamente mayor no es ninguna justificación para actuar imponente y hegemonícamente. Como bien se señala un texto boliviano: *“la construcción de un Estado unitario, con una sociedad pluriétnica, pluricultural o plurinacional, nos obliga a pensar en formas interétnicas o interculturales armónicas y simétricas de relacionamiento, participación y gestión pública”*<sup>226</sup>.

Finalmente cabe reiterar que un gran tema que las políticas debieran internalizar es que *“la Interculturalidad es articulación y relacionamiento en todas sus dimensiones y respecto a cualquier grupo o cultura aunque sea minoritario. Entonces, además de la relación entre dos culturas (distintas), se trata de la construcción de equidad entre culturas. Es una propuesta dinámica donde la clave es “saber escuchar y aprender del otro distinto”. Las auténticas relaciones interculturales, por tanto, no admiten imposiciones de unas culturas sobre las otras. Desde esta perspectiva, la “modernidad” (en la que ha devenido “lo occidental”) es una propuesta civilizadora, como cualquier otra, con la cual otras propuestas civilizadoras convivirán y negociarán”*<sup>227</sup>.

## 6.2. El marco normativo del sector Cultura y sobre la Interculturalidad

La Ley de Bases de la Descentralización en su Capítulo II<sup>228</sup> establece en su artículo 4 como uno de los principios de la descentralización que *“es una forma de de organización democrática del Estado que se desarrolla en los planos político, social, económico, cultural, administrativo y financiero”*. En el Capítulo III de la misma Ley, se incorpora como uno de los objetivos de la descentralización *“la participación de las comunidades campesinas y nativas, reconociendo la interculturalidad, y superando toda clase de exclusión y discriminación”*. En su artículo 28 sobre la definición de regiones señala que éstas *“son unidades territoriales geoeconómicas, con diversidad de recursos, naturales, sociales e institucionales, integradas histórica, económica, administrativa, ambiental y culturalmente...”*. Entre las competencias compartidas, en su artículo 36 a) sobre la educación, la *“gestión de los servicios educativos de nivel inicial, primaria, secundaria y superior no universitaria, con criterios de interculturalidad orientados a potenciar la formación para el desarrollo”*, así como la *“difusión de la cultura y potenciación de todas las instituciones artísticas y culturales regionales”* (art. 36f).

Por otra parte en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales<sup>229</sup>, en lo relacionado a la cultura y en específico a las competencias compartidas sobre el patrimonio cultural (art. 9) establece lo siguiente:

- Gestión de los servicios educativos .. con criterios de interculturalidad orientados a potenciar la formación para el desarrollo.
- Difusión de la cultura y potenciación de todas las instituciones artísticas y culturales regionales.

225 Acuerdo Nacional, suscrito el 22 de julio del 2002 por el Presidente Alejandro Toledo

226 Ministerio de la Presidencia. Gestión Pública Intercultural. 2008. La Paz. Bolivia

227 Obra citada

228 Ley 27783 del 26-06-2002

229 Ley 27867 del 18 de noviembre del 2002

- Participación ciudadana, alentando la concertación entre los intereses públicos y privados en todos los niveles.

Y entre sus funciones específicas (cap. II, art.47) establece: “I) *Declarar, proteger, conservar y promover en coordinación con los gobiernos locales y los organismos correspondientes, el patrimonio cultural regional y local*”<sup>230</sup>

En cuanto a la *Ley Orgánica de Municipalidades y el patrimonio cultural*, en materia de competencia municipal (art. 73) señala entre otras la del patrimonio histórico, cultural y paisajístico. Igualmente en su art. 82 en cuanto a las competencias y funciones específicas dice lo siguiente: “*Promover la protección y difusión del patrimonio cultural de la nación, dentro de su jurisdicción, y la defensa y conservación de los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos, colaborando con los organismos regionales y nacionales competentes para su identificación, registro, control, conservación y restauración*”. Sobre la conservación de zonas monumentales, la Ley en mención establece que “*las municipalidades provinciales, en coordinación con el Instituto Nacional de Cultura o a su solicitud, pueden establecer limitaciones especiales por la necesidad de conservación de zonas monumentales y de edificios declarados monumentos históricos o artísticos, de conformidad con las leyes sobre la materia y con las ordenanzas sobre protección urbana y del patrimonio cultural*”<sup>231</sup>.

Respecto a las causas para recurrir a la expropiación con fines municipales, se consideran entre ellas (art. 96): “3. *La salvaguarda, restauración y conservación de inmuebles incorporados al patrimonio cultural de la Nación o de la humanidad o que tengan un extraordinario valor arquitectónico, artístico, histórico o técnico, debidamente declarado como tal por el Instituto Nacional de Cultura*”, así como; “4. *La conservación ineludible de la tipicidad panorámica de un lugar que sea patrimonio natural de la Nación*”

Cabe señalar algunos comentarios sobre los factores culturales que afectaron los resultados del primer referéndum para la creación de Regiones, realizado el año 2005.

En diversas evaluaciones sobre los resultados de este acto de consulta popular<sup>232</sup> se ha resaltado como lección que estos procesos de integración regional deben considerar las dinámicas regionales como una de las variables más importantes. La memoria colectiva de los pueblos, la interrelación histórica y cultural, los posibles conflictos étnicos subyacentes, entre otros fueron aspectos no abordados en el diseño y convocatoria de este referéndum. Lo más importante que se ha resaltado es la identidad cultural como elemento clave en la integración regional, habiendo actuado en esta ocasión como un factor tanto motivador como también desincentivar. Al estar ausente en la estrategia promovida por el Gobierno y la propia sociedad civil no se aprovecharon argumentos tan válidos como la historia común, la conectividad cultural, los corredores económico-culturales como en la Amazonía, las articulaciones de pisos verticales de cuenca, entre otros aspectos. Finalmente prevaleció el caudillismo, la desconfianza, la duda y una falta de visión, al lado de la improvisación.

### 6.3. Las transferencias del sector Cultura en el marco de la descentralización

En el Informe Anual del Consejo Nacional de Descentralización (CND) del año 2006 se informó que de acuerdo al Plan de transferencias del año 2004<sup>233</sup> se había considerado la transferencia de 18 funciones de Turismo y 12 de Artesanía<sup>234</sup>. En el caso de artesanía el informe señala que ya se había realizado la transferencia total a los Gobiernos Regionales (junto con el sector Comercio), quedando pendiente algunas facultades de las funciones en materia de Turismo, previstas a ser consideradas en el Plan de transferencias del 2007. En Turismo se señaló que se habían transferido las funciones programadas en todos los departamentos, con excepción de algunos<sup>235</sup>, así como quedaban pendientes

230 Inciso modificado por el Artículo 9 de la Ley N° 27902, publicado el 01-01-2003, cuyo texto es el siguiente: “I) *Proteger y conservar, en coordinación con los Gobiernos Locales y los organismos correspondientes, el patrimonio cultural nacional existente en la región, así como promover la declaración por los organismos competentes de los bienes culturales no reconocidos que se encuentren en la región.*”

231 Art. 91 de la Ley 27867

232 PRODES, 2009. Desafíos de la Integración Regional. Evaluación Rápida de Campo.

233 Memoria Anual 2006. Consejo Nacional de Descentralización

234 Comprendidas en el Plan Anual de Transferencias de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2004, aprobado por DS N° 038-2004-PCM

235 Con excepción de Callao y Lima Metropolitana. En Amazonas, Huancavelica, Junín, La Libertad y Madre de Dios

algunas transferencias enmarcadas en el Art. 63° de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales<sup>236</sup>. Si bien es cierto dichas transferencias no forman parte rigurosa del sector Cultura podría involucrar algunos componentes de éste. Cabe resaltar que para estas últimas transferencias el Sector presupuestó la cantidad de S/: 2,612 (para 11 Gobiernos Regionales), monto evidentemente irrisorio.

Igualmente en el mismo plan se programó la transferencia al Gobierno Regional del Cusco del componente departamental del proyecto especial Plan COPESCO, que proporcionalmente le correspondía. El mismo informe del CND indicaba que hasta el 2006 no se había realizado ninguna actividad de capacitación y asistencia técnica al sector educación, del cual dependía el Instituto Nacional de Cultura<sup>237</sup>.

El Plan de Anual de Transferencias de competencias sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2007<sup>238</sup>, que tuvo como propósito contribuir al logro de los anuncios presidenciales y políticas nacionales en materia de descentralización, y el Decreto Supremo N° 027-2007-PCM, que faculta la Presidencia del Consejo de Ministros la supervisión de las transferencias a través de la Secretaría de Descentralización, excluye al sector Cultura, subsumido en el sector Educación del cual dependía el INC y la mayoría de dependencias relacionadas con la materia. En el año 2010, el Informe de la PCM<sup>239</sup> presentado al Congreso de la República señalaba que a Julio del mismo año, no aparece como pendiente la transferencia del sector Cultura. La explicación formal radica en los métodos, procedimientos simplificados y plazos determinados para Cabe señalar que, según el Cuadro de Asignación Intergubernamentales<sup>240</sup> a diciembre 2010 no se había conformado ninguna comisión de transferencia para el sector Cultura.

Sin embargo el mismo informe al 2010 de la PCM en relación al Plan de Desarrollo de Capacidades menciona el componente interculturalidad como eje transversal y junto a ello se señaló la adopción de metodologías de capacitación con enfoque intercultural, entre otras cosas (punto g). Pero no hay mayor información respecto a la realización de actividades con la aplicación de tal enfoque.

Con fecha 22 de julio del 2010, mediante Ley N° 29565 se crea el Ministerio de Cultura, asumiendo la rectoría de las actividades del sector incluyendo las diversas manifestaciones culturales del país: patrimonio cultural de la nación, material e inmaterial, creación cultural contemporánea y artes vivas, gestión cultural e industrias extractivas y todo lo concerniente a la pluralidad étnica y cultural del país. En dicha norma de creación se señala en su Novena Disposición Complementaria Transitoria encargar al Ejecutivo que se transfiera a los Gobiernos Regionales las Unidades Departamentales de lo que fue el Instituto Nacional de Cultura en un plazo no mayor de 120 días, hecho que no ocurrió durante todo el 2010. Posteriormente, con fecha 16 de febrero del 2011, el Ministerio de Cultura hizo de conocimiento público la prórroga del proceso de transferencia de competencias en materia de Cultura a los Gobiernos Regionales hasta el 31 de diciembre de 2011, de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29626 (Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2011), modificando así lo dispuesto en su norma de creación.

En el mismo comunicado y en el marco de lo que señala la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, *“en tanto no se materialice el proceso de transferencia de competencias sectoriales, el Ministerio de Cultura, a través de sus Direcciones Regionales de Cultura, seguirá ejerciendo aquellas competencias no transferidas a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales”*<sup>241</sup>. Para hacer efectiva dicha transferencia ya prorrogada, con fecha 13 de mayo del 2011, el Ministerio de Cultura emite la Resolución Ministerial N° 161-2011-MC en que se aprueba el Plan de Transferencia Sectorial 2011 correspondiente al sector. Ya antes, se emitió la Resolución Ministerial N° 085-2011-MC que constituye la Comisión del Sector Cultura encargada de efectuar el proceso de transferencias, atribuciones

236 Calificar a los prestadores de servicios turísticos de la región, de acuerdo con las normas legales correspondientes y, supervisar la correcta aplicación de las normas legales relacionadas con la actividad turística y el cumplimiento de los estándares exigidos a los prestadores de servicios turísticos de la región, así como aplicar las correspondientes sanciones en caso de incumplimiento, de conformidad con la normatividad vigente.

237 En el año 2006 sólo se ha diseñado un plan de capacitación en el marco de lo solicitado por el Decreto Supremo N° 021-2006-PCM, pero que no se ejecutó ninguna actividad.

238 A través del Decreto Supremo N° 036-2007-PCM

239 Informe Anual del Proceso de Descentralización 2010 y balance de avances y resultados a julio 2011 Informe de la Secretaría de Descentralización de la PCM

240 DS 047-2009-PCM

241 Nota informativa del Ministerio de Cultura. 16-02-2011



y recursos a los Gobiernos Regionales y Locales.

Dicho Plan señala que a la fecha, los Gobiernos Regionales ya tienen a cargo cuatro funciones en materia de cultura transferidas por el Ministerio de Educación como parte de las 21 funciones ya transferidas<sup>242</sup> y que son las siguientes:

- Formular, aprobar, ejecutar, evaluar y administrar las políticas regionales de, cultura, de la región.
- Diseñar, ejecutar y evaluar... , los programas de desarrollo de la cultura ... de la región, ...
- Promover y difundir las manifestaciones culturales y potenciar las Instituciones artísticas y culturales de la región, en coordinación con los Gobiernos Locales.
- Proteger y conservar, en coordinación con los Gobiernos Locales y los organismos correspondientes, el patrimonio cultural nacional existente en la región, así como promover la declaración por los organismos competentes de los bienes culturales no reconocidos que se encuentren en la región.

Asimismo que la primera fase de la transferencia se efectuó sin asignar recursos asociados a las funciones transferidas. Igualmente se señala que el objetivo general del plan es *“Proponer los lineamientos de trabajo a desarrollar en el año 2011 en los tres niveles de gobierno en el marco del proceso de descentralización de las funciones y competencias en materia de cultura”*.

Y sus objetivos específicos son:

- a) “Proponer los procedimientos, plazos e instrumentos para la transferencia de las funciones y competencias sectoriales en cultura.
- b) Crear o generar espacios de diálogo entre los tres niveles de gobierno como mecanismo permanente de articulación de sus políticas~ estableciendo una Hoja de Ruta de Descentralización del Sector Cultura.
- c) Elaborar e implementar el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades Culturales en Gobiernos Regionales y Locales 2011.
- d) Realizar el seguimiento, monitoreo y evaluación para que garantice el adecuado proceso de descentralización en cultura”.

Sin embargo cabe señalar con mucha preocupación que de acuerdo al Plan de Anual de Transferencias 2009 sólo está pendiente la conformación de la Comisión Intergubernamental del sector cultura

## 1. Los avances y límites

### 1.1 Una síntesis

#### **Cuadro No 16. Avances y límites en cultura e interculturalidad**

242 Previstas en el artículo 47° de la Ley N° 27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, modificada por la Ley N° 27902

## Séptima Parte

### GESTIONES INNOVATIVAS DEL TERRITORIO:

#### Juntas Interregionales, Mancomunidades y Redes asociativas urbano rurales

##### Reimpulso a las Juntas de Coordinación Interregional

- El Desarrollo territorial implica una nueva forma de apropiación del espacio por los ciudadanos en el marco de un nuevo contexto global – local, en dónde se propicie un reencuentro con las potencialidades del territorio, articulándolo para reducir brechas y desigualdades. Esto implica dejar de pensar en la obra concreta, para imaginar sinergias de proyectos de desarrollo e integración. Proponemos pensar el territorio como unidad de planeamiento, presupuesto y gestión para la integración de políticas públicas económicas, sociales y ambientales.
- El principal desafío que asumimos, como responsables de conducir un proceso de descentralización y regionalización con enfoque territorial, es la necesidad de afirmar Ejes Nacionales de Integración y Desarrollo Descentralizado – ENIDD. Es decir, fortalecer los grandes espacios macrorregionales que hoy conforman las Juntas de Coordinación Interregional, promoviendo la articulación territorial, la diversificación productiva con valor agregado, la sostenibilidad ambiental y de esa manera, fomentar la integración y afirmación nacional.

En el marco de la Ley de Incentivos para la integración y conformación de regiones y luego del referéndum del 2005, se formaron cuatro (4) Juntas de Coordinación Interregional:

1. **La Junta de Coordinación Interregional del Norte – INTERNOR:** La cual agrupa a los departamentos de Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Ancash, Cajamarca, Amazonas y recientemente San Martín (que participa también en la de Amazonia).
2. **El Consejo Interregional Amazónico - CIAM:** Que agrupa a los departamentos amazónicos del país: Amazonas, Loreto, San Martín (que participa también en Internor), Ucayali y Madre de Dios.
3. **La Junta de Coordinación Centro – Sur – CENSUR:** Reúne a los departamentos de Pasco, Huánuco, Junín, Huancavelica, Ayacucho, Ica, Lima Provincias y Apurímac (que participa también en Macrosur).
4. **La Junta de Coordinación Interregional del Sur - MACROSUR:** Aunque su conformación se encontró paralizada en los últimos años, se ha relanzado su constitución en una reunión realizada el 11 de noviembre en la ciudad de Moquegua, con la participación del Presidente del Consejo de Ministros. La integran los departamentos de Arequipa, Moquegua, Cusco, Tacna, Puno y Madre de Dios (que participa también en Amazonia). El Gobierno Regional de Apurímac ha manifestado también su decisión de formar parte de esta Junta.

Como una de las primeras medidas adoptadas por en la nueva gestión de la Secretaría de Descentralización con el ánimo de fortalecer las Juntas de Coordinación Interregional, se planificaron, en coordinación con los Presidentes de los Gobiernos Regionales, la realización de una primera ronda de reuniones con cada una de las Juntas, que sirva como espacio de encuentro político entre el ejecutivo y el nivel regional de gobierno y así ir vislumbrando las estrategias de desarrollo territorial sobre la base de proyectos articuladores de impacto interregional. Se ha impulsado las Juntas, implemen-

tando mecanismos de planeamiento, inversión e innovación para fortalecer su institucionalidad y consolidar sus espacios territoriales en Ejes Nacionales de Integración y Desarrollo Descentralizado (ENIDD).

Así, se programaron 4 reuniones, una con cada una de las JCI ya existentes, con participación del Presidente del Consejo de Ministros y otros ministros y autoridades del gobierno nacional. Se realizaron según el siguiente calendario:

- INTERNOR: 20, 21 y 22 de setiembre en la ciudad de Piura.
- CENSUR: 03, 04 y 05 de octubre en la ciudad de Cerro de Pasco.
- CIAM: 10, 11 y 12 de octubre en la ciudad de Iquitos.
- MACROSUR: 09, 10 y 11 de noviembre en la ciudad de Moquegua.

Las reuniones técnicas se iniciaron con la presentación de la situación actual del proceso de descentralización y los lineamientos generales del relanzamiento de la descentralización, conjuntamente con los funcionarios se socializaron las dificultades del proceso de descentralización en cada uno de sus departamentos de cada Junta de Coordinación Interregional o ENIDD.

Se continuó con la presentación de la metodología multicriterio para la priorización de inversiones en espacios interdepartamentales como son los ENIDD o JCI.

El planeamiento territorial y la inversión en los últimos años en países como los de América Latina, ha considerado para priorización y ejecución de proyectos de inversiones en espacios territoriales mayores a los departamentos o estados federativos, la aplicación de la metodología multicriterio y la experiencia indica que ello es necesario, eficaz y a permitido avanzar rápidamente en el crecimiento y desarrollo, tales son las experiencias de Brasil, a través del Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión, IIRSA: Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, Colombia, a través de la Dirección Nacional de Planeamiento y Chile.

La metodología multicriterio presentado por la Secretaria de Descentralización para la construcción conjunta del modelo con los funcionarios de las JCI (ENIDD) consiste en jerarquizar criterios o factores en niveles, la jerarquía de primer nivel cuenta con dos categorías de criterios relevantes: a) grado de contribución al desarrollo, b) grado de dificultad para la implementación. Cada categoría cuenta a su vez con criterios o factores relevantes (segundo nivel) propuestos en consenso por el equipo técnico en función a la realidad territorial y la experiencia de los participantes, luego para cada factor a su vez se determinan indicadores de consenso que aportan a cada factor y se procede a otorgar los pesos porcentuales, tanto a los factores e indicadores.

En cada JCI los criterios (factores) e indicadores consensuados fueron variando en sus ponderaciones e incluso a nivel del tipo criterio e indicador, en caso del CIAM el consenso de los funcionarios fue darle un peso porcentual de 30% al criterio o factor “uso sostenible de los recursos naturales y puesta en valor del capital natural”, similar porcentaje al factor de “inclusión social”; en INTERNOR el mayor peso porcentual (30%) fue al criterio o factor de “aumento de la competitividad”, similar porcentaje al factor de “inclusión social”; en CENSUR el mayor peso porcentual fue para el factor de “inclusión social”; en MACROSUR el mayor peso porcentual fue para el factor de “inclusión social” y “grado de articulación” ambos con porcentaje de 30%.

De igual forma en los consensos de los equipos de funcionarios se realizaron variaciones a las ponderaciones de los factores que dificultan la implementación de los proyectos de inversión, en el caso del CIAM se incremento el peso porcentual (25%) al factor “atractividad al sector privado”; en CENSUR se propuso el factor de “voluntad política” y con el mayor peso porcentual (30%) además se agregaron indicadores como de licencia social, cofinanciamiento y arreglo institucional; en INTERNOR se consideraron los mismos porcentajes y en MACROSUR el mayor peso porcentual se considero al factor de “madurez de estudios” con 28%.

El modelo elaborado (consensuado) se aplica al conjunto de proyectos necesarios para el desarrollo de cada JCI o ENIDD y permite identificar las priorizadas y acciones estratégicas.

## JUNTA INTERREGIONAL DEL NORTE INTERIOR

(Piura, 20,21 y 22 de Setiembre 2011)

En el caso de INTERNOR, el presidente regional de Piura y presidente de la JCI INTERNOR señaló su conformidad con los ejes del INTERNOR y a la vez propuso proyectos departamentales que impacten en el INTERNOR como son las mejoras de los puertos de Talara, Paita y Bayovar, además de proponer la consideración de otros sectores en el Decreto de Urgencia 054-2011, para no retrasar inversiones con el retorno de recursos ordinarios.

El presidente regional de Lambayeque propone generar y potenciar cadenas productivas, cerrando el circuito con la inserción al mercado, además de poner en valor los recursos y zonas turísticas en Lambayeque y el eje norte, similar propuesta de los presidentes regionales de Amazonas y Cajamarca, el presidente regional de San Martín plante como elemento fundamental para la nueva relación gobierno nacional y gobiernos regionales y para las JCIs construir la confianza, el presidente regional de Ancash y el representante del presidente regional de Tumbes dieron a conocer sus iniciativas de inversiones que viene realizando al interior de sus departamentos con pedidos particulares como el caso del proyecto CHINECAS en Ancash. Fue unánime el planteamiento de los presidentes regionales de flexibilizar el sistema de presupuesto y mejorar el Sistema Nacional de Inversión Pública, además de destinar mayor presupuesto para el mantenimiento de infraestructura.

En esta reunión se llegaron a los siguientes acuerdos:

- Construcción de la carretera Piura-Huancabamba-Ayabaca-Piura, contándose para el presente año con el estudio de factibilidad e iniciar el 2012 la ejecución de la obra.
- Revisar la deshabilitación del proyecto vial en San Martín.
- Realizar las coordinaciones para la entrega e inicio del Proyecto CHINECAS.
- Iniciar la industrialización del país generando valor agregado, sobre la base de los recursos hidrobiológicos, agroindustria, hidrocarburos.
- Desarrollar el potencial turístico y el fortalecimiento de la JCI INTERNOR sobre la base de un equipo técnico y proyectos estructurantes.

Para la priorización de proyectos de inversión se consideraron los proyectos de la mancomunidad Amazonas, San Martín, La Libertad Cajamarca, departamentos que conforman la INTERNOR:

1. Carretera Omia Soritor
2. Proyectos Hidroenergéticos en el Marañón: 1 Cumba, 2 Chadin, 3 Balsas
3. Área de conservación Amazonas-San Martín
4. Turismo Rural Comunitario Amazonas-San Martín - Cajamarca
5. Desarrollo Integral de los pueblos indígenas: Comunidades nativas y comunidades campesinas de la Mancomunidad Regional
6. Integración vial Juanjui-Salaverry

Y luego se presentaron proyectos del Eje INTERNOR, para una mejor caracterización y complementación de información:

Puente Aéreo Paita - Piura - Manaos

1. Eje Fluvial Amazónico
2. Carretera Paita – Yurimaguas
3. Eje Turístico Nor Amazónico
4. Nor Bosque
5. Exportaciones para incrementar el empleo regional
6. Eje Longitudinal de la Sierra
7. Seguridad Ciudadana

8. Anillo Energético macroregional
9. Ferrocarril Nor Andino
10. Integración Fronteriza

El Taller Nacional de fortalecimiento de capacidades realizado en el marco del Seminario Internacional “Descentralización y Desarrollo” del 5 y 6 de Diciembre definió para el caso del INTERNOR la priorización de los siguientes proyectos:

| Avances   |  |
|---|--|
| Mejora de la institucionalidad  | Creación del Ministerio de Cultura (Ley N° 29565 del 22 de julio del 2010) asumiendo la rectoría de las actividades del sector en reemplazo del Instituto Nacional de Cultura  |
| Puesta en valor del patrimonio cultural                                   | El Ministerio de Cultura aprobó 37 proyectos de conservación y puesta en valor en diferentes regiones del país   |
| Protección del patrimonio   | Aportes en la Ley Orgánica de GGRR y de Municipalidades  |
| Desarrollo de enfoque de interculturalidad en varios niveles y ámbitos    | Aportes en la Constitución, la LBD, LOF del MIMDES, Ley igualdad de oportunidades, Ley INDEPA (Ley 28495-2005), Ley reconocimiento, preservación fomento y distribución de las lenguas aborígenes (Ley 28106-21-11-2003), Programa de Municipios y Ciudades Saludables. Ministerio de Salud, 2005. RM 457-2000-MINSA/15-06-2005, Ley de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales (Ley 27558- 31-10-2001), Ley para la Educación Bilingüe Intercultural (Ley 27818- 23-07-2002), Lineamientos de política del sector salud, R.M. 638-2006-MINSA, RM 815-2010 MINSA 20-10-2010,   |
| Interculturalidad y gestión de RRNN                                       | Aportes en la Ley 27867 Art 11; Ley 27972 Art 106: Ley 27972 Art.102; Ley 27972 Art. 145; Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (Ley 28271-8-09- 1990); Código Civil Nociones y fines de las Comunidades Campesinas y Nativas. (DL 295-24-07-1984) Art.134; Ley General de Comunidades Campesinas (Ley 24656-13-04-1987); Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de Selva y Ceja de Selva (D.L. 22175-10-05-1978); Ley de Protección al acceso a la diversidad biológica peruana y los conocimientos colectivos de los peruanos indígenas (Ley 28216-30-04-2004); Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía (Ley27037- 30-12- 1998) |
| Consulta a comunidades sobre actividades extractivas en sus territorios   | La Ley de Consulta Previa ( Ley 29785), promulgada el 31 de agosto del 2011  |
| Reconocimiento y promoción de la gastronomía peruana                      | Incorpora un énfasis a la diversidad cultural capaz de hacer posible la generación de patrimonio expresado en la gastronomía.  |
| Límites   |  |
| Incomprensión de las autoridades sobre el enfoque intercultural           | Las normas no son conocidas y el tema no forma parte de los planes de desarrollo de capacidades.   |
| Escaso cumplimiento de la normatividad que protege el patrimonio cultural | El deterioro de los bienes materiales arqueológicos e histórico monumentales es constante en el país, al igual que el tráfico de recursos arqueológicos y religiosos coloniales  |

|  |  |
|--|--|
| Incoherencia en la normatividad sobre cultura                              | La normatividad a favor del diálogo y el respeto intercultural se ve afectada y amenazada por aquella otra que se sustenta en la exclusión y la inequidad presente en los proyectos que reducen el desarrollo a la extracción de recursos minerales. Además de ser desordenada, dispersa, insuficiente y sin la decisión política para implementarla |
| Frágil institucionalidad   | Aun contando con un nuevo Ministerio del sector, la institucionalidad sigue siendo muy limitada para garantizar que las normas se apliquen para garantizar los derechos de los grupos culturales más vulnerables.  |
| El patrimonio cultural no es valorado como componente del desarrollo local | El modelo actual de crecimiento no considera suficientemente la protección y puesta en valor de la riqueza patrimonial local con una visión de sostenibilidad (económica e identitaria).   |
| Las políticas públicas desligadas de la interculturalidad                  | Las diversas políticas públicas no han incorporado el enfoque intercultural sea un componente transversal de todo el proceso de desarrollo y tampoco en el de descentralización.   |

| No. | PROYECTOS   |
|-----|---|
| A   | PROYECTO AGROINDUSTRIAL DEL NORTE : Chavimochic, Chinecas, Olmos, Alto Piura, Puyango Tumbes. |
| B   | IIRSA NORTE: Longitudinal, Sierra, Paita, Yurimaguas- Servicios Logísticos, Puente Aéreo      |
| C   | FORTALECIMIENTO PORTUARIO: Eje Paita, Bayovar; Eten, Salaverry, Chimbote.                     |
| D   | CIRCUITOS TURISTICOS  |
| E   | POYECTO HIDROENERGETICO MARAÑON   |
| G   | FORTELECIMIENTO DE CIENCIA Y TECNOLOGIA PARA LAS UNIVERSIDADES DEL NORTE                      |

Priorizado

## JUNTA INTERREGIONAL DEL CENTRO SUR CENSUR

(Pasco, 5,6 y 7 de Octubre 2011)

En CENSUR el presidente regional de Pasco y presidente de la JCI CENSUR presento los principales proyectos del CENSUR y el avance de las gestiones realizadas, de igual forma los presidentes regionales de Huancavelica, Junín y Huánuco presentaron propuesta de proyectos de carácter interdepartamental, que si muy bien se ubican o inician en sus departamentos, pero su grado de influencia es para el CENSUR, de igual forma expusieron los representantes de los presidentes regionales de Apurímac, Ica y Lima Provincia.

El presidente regional de Junín planteo como propuesta de inversiones el aeropuerto regional del centro del Perú, túnel trasandino, construcción de hospitales especializados, gaseoducto interregional, complejo hidroeléctrico de Paquitzapango, ferrocarril sur andino interregional, corredor bioceánico Perú-Brasil por la sierra y selva central.

El presidente regional de Huancavelica preciso que en CENSUR se encuentran los cuatro departamentos más pobres, como son Ayacucho, Apurímac, Huancavelica y Pasco, propone implementar programas productivos para combatir la pobreza, como es el caso del programa integral de camélidos sudamericanos, proponer estrategias para superar conflictos en el uso del agua, además de definir la demarcación territorial.



El presidente regional de Huánuco conjuntamente con el Director Regional de Energía y Minas, plantearon la urgencia de resolver el caso de contaminación de la Compañía Minera Raura, además de la revisión de la distribución del canon minero, basando la distribución con el criterio de grado de influencia ambiental, sustentando el caso específico de Antamina, que si muy bien se extraen recursos en Ancash, pero su grado de influencia ambiental alcanza a la zona andina de Huánuco.

Se conto además con la presentación de los alcaldes provinciales del departamento de Pasco, proponiéndose la priorización de inversiones en proyectos de saneamiento básico.

En el caso del CENSUR el representante del Ministerio de Transporte y Comunicaciones presento el Plan de Inversiones del sector con horizonte 2011-2016, el cual propone pasar de un enfoque de infraestructura a plataformas de corredores logísticos.

El trabajo de los equipos técnico que aplicaron la Metodología para la priorización de proyectos de inversión en el caso del CENSUR arrojó los siguientes proyectos:

1. Asfaltado de carretera Huauro-Sayán-Churín, Oyón-Yanahuanca-Ambo
2. Asfaltado Carretera Villa Rica, Puerto Bermúdez, Constitución, km 86 Von Humboldt-Pucallpa.
3. Construcción del puerto marítimo internacional de Puntas Salinas en Huacho.
4. Carretera asfaltada Lima- Canta Huallay.
5. Carretera Cañete Yauyos Chupaca Concepción Satipo Puerto Ocopa
6. Reactivación del ferrocarril del centro ampliado a Huánuco y Ucayali

El Taller Nacional de fortalecimiento de capacidades realizado en el marco del Seminario Internacional “Descentralización y Desarrollo” del 5 y 6 de Diciembre definió para el caso del CENSUR la priorización de los siguientes proyectos:

## **JUNTA INTERREGIONAL DE LA AMAZONIA CIAM**

**Iquitos, 10, 11 y 12 de Octubre 2011)**

En el CIAM el presidente regional de Loreto y presidente de la JCI CIAM presento los principales proyectos de la JCI con la visión de región productiva, desarrollo verde y sostenible; con la iniciativa de Amazonía vale un Perú, se dieron alcances de la Estrategia de Bosques y Cambio Climático, los presidentes regionales en su conjunto señalaron como principales dificultades de la Amazonía la tala ilegal de bosques y la minería informal, esto último en Madre de Dios, el desaprovechamiento del recurso hídrico y el creciente cultivo de la hoja de coca y narcotráfico, principalmente en Loreto, realizándose planteamientos para coordinar con el gobierno nacional para la lucha de las actividades ilegales (tala ilegal, minería informal y narcotráfico); el presidente regional de Ucayali planteo el aprovechamiento de las potencialidades (sobre la base de las restingas), desarrollando cadenas productivas de frejol negro, maní, sachu inchi, cacao, café, camu camu y plátanos, en consenso se planteo gestionar proyectos de integración e interconectividad, particularmente en Loreto dado el carácter mediterráneo, y gestionar los bonos de carbono y aprovechar las oportunidades de integración del IIRSA. El presidente regional de Amazonas reitero hacer más flexible el sistema presupuestal y restituir a la amazonia los beneficios tributarios.

Entre los acuerdos principales de la reunión con las Junta de Coordinación Interregional Amazónica se tienen:

- Compromiso del premier para la derogación de la Ley Corina.
- Modificar el proyecto de presupuesto de la República 2012.
- Enfrentar de manera conjunta el narcotráfico, la tala ilegal de bosques, minería ilegal y trata de personas.
- Restituir los beneficios tributarios de la Amazonía.
- Revisar y mejorar el proyecto de presupuesto general de la República 2012 heredado.
- Promover la Amazonía.

El trabajo de los equipos técnico que aplicaron la Metodología para la priorización de proyectos de inversión en el caso del CIAM arrojó los siguientes proyectos:

1. Programa de Desarrollo Forestal, Sostenible, Inclusivo y Competitivo de la Amazonía.
2. Mejoramiento de la Conservación y Protección del Bosque en las Regiones Amazónicas de Huánuco, Amazonas, Junín, Loreto, Madre De Dios, Pasco, San Martín Y Ucayali.
3. Alta Productividad del Sector Forestal en Las Regiones Amazónicas de Huánuco, Amazonas, Junín, Loreto, Madre De Dios, Pasco, San Martín y Ucayali.
4. Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú, Tercera Etapa - PTRT3
5. Cadena Productiva de frejol negro, maní, sachu inchi y camu camu.
6. Fortalecimiento de lucha contra el narcotráfico.
7. Bionegocios y bonos de carbono.
8. Sistema energético e interconectividad.

El Taller Nacional de fortalecimiento de capacidades realizado en el marco del Seminario Internacional “Descentralización y Desarrollo” del 5 y 6 de Diciembre definió para el caso del CIAM la priorización de los siguientes proyectos:

## **JUNTA INTERREGIONAL DE MACRO SUR**

**(Moquegua, 9, 10 y 11 de Noviembre 2011)**

En el MACROSUR el vicepresidente del gobierno regional de Tacna propone la integración a Sudamérica aprovechando el corredor económico Perú Argentina Chile, lo cual implica la construcción de un Mega Puerto en la zona sur, específicamente en el departamento de Tacna, además de la visión ferroviaria Tacna-Colpa-La Paz-Santa Cruz-Matogroso.

El presidente regional de Arequipa propone a sus pares ser socios para la instalación del gasoducto andino y la petroquímica del sur, además de implementar plataformas logísticas que considere la integración vial y férrea del Sur con integración al Brasil. Es necesario que el proceso de descentralización se acompañe con la descentralización fiscal y modernización del Estado y el fortalecimiento de capacidades de los gobiernos regionales y municipalidades. El manejo de agua no debe generar discrepancias y gestionarlo sobre la base de estudios de uso y demanda, como es el caso de Majes-Siguas II

El presidente regional de Moquegua dio a conocer que los indicadores per cápita del departamento de Moquegua no es la realidad en contraste con la pobreza de sus pobladores y propone iniciar la distribución virtual del gas en Moquegua, además de la integración vial en la provincia Sanchez Cerro, brindando a la población la oportunidad de generar riquezas.

El representante del Cusco propone articular a MACROSUR al departamento de Apurímac, e impulsar el cambio de la matriz energética, promoviendo la cultura del gas, además de desarrollar los corredores turísticos como el de Wari-Chanka-Inca-Coya, trabajar con las familias el proyecto de camélidos sudamericanos y promover una minería con valor agregado y pleno respeto del medio ambiente, evaluándose los proyectos no solo desde la perspectiva económica, sino además desde la perspectiva social, cultural y ambiental.

El presidente regional de Puno plantea fortalecer corredores turísticos y ser el territorio de aporte alimentario a MACROSUR.

El Vicepresidente del gobierno regional de Madre de Dios plantea mejorar la distribución del canon y realizar acciones prácticas como dar becas a los 5 mejores estudiantes de cada departamento para estudiar en las mejores universidades públicas del MACROSUR.

Los principales acuerdos de esta reunión son:

- Reinstalar la Junta de Coordinación Interregional del Macrosur con la participación de los gobiernos regionales presentes y los que adhieran a la misma.

- Respaldo las diversas iniciativas anunciadas para su efectivización en los próximos cuatro años, tales como el gasoducto surandino y petroquímica, la articulación de la gestión de cuencas y adaptación al cambio climático, corredor vial y turístico, plataforma logística de infraestructura y servicios de escala macroregional, saneamiento básico, impulso productivo con innovación y competitividad, las cadenas productivas agropecuarias de camélidos, agroindustriales e industriales, la política de minería sostenible que cumpla las normas ambientales y se integre como conglomerado productivo al servicio de la región.
- La JCI Macrosur declara su compromiso con el desarrollo sostenible, agropecuario, industrial y de servicios mejorando la calidad de vida y empleo de la población de este eje nacional de integración y desarrollo descentralizado.

El trabajo de los equipos técnico que aplicaron la Metodología para la priorización de proyectos de inversión en el caso del MACROSUR arrojó los siguientes proyectos:

1. Corredor Vial Turístico Productivo del Sur.
2. Gasoducto Andino y Petroquímica.
3. Proyecto Integral de Camélidos Sudamericanos.
4. Plataforma Logística del Sur.
5. Programa de Afianzamiento de Cuencas y su adaptación al Cambio Climático.
6. Programa de Minería con Valor Agregado.
7. Programa de Implementación de Energías Renovables.
8. Megapuerto Sur.
9. Programa de Servicios Básicos.
10. Sistema Ferroviario Sur.

El Taller Nacional de fortalecimiento de capacidades realizado en el marco del Seminario Internacional “Descentralización y Desarrollo” del 5 y 6 de Diciembre definió para el caso del MACROSUR la priorización de los siguientes proyectos:

| No.      | PROYECTOS  |
|----------|--|
| <b>A</b> | <b>CORREDOR VIAL TURISTICO PRODUCTIVO</b>                |
| <b>B</b> | <b>GASODUCTO Y PETROQUIMICA</b>                          |
| <b>C</b> | <b>PROYECTO INTEGRAL DE CAMELIDOS SUDAMERICANOS</b>      |
| <b>D</b> | <b>PLATAFORMA LOGISTICA DEL SUR</b>                      |
| <b>E</b> | <b>PROGRAMA DE AFIANZAMIENTO DE CUENCAS</b>              |
| <b>F</b> | <b>PROGRAMA MINERIA CON VALOR AGREGADO</b>               |
| <b>G</b> | <b>PROGRAMA DE IMPLEMENTACION DE ENERGIAS RENOVABLES</b> |
| <b>H</b> | <b>MEGAPUERTO SUR</b>                                    |
| <b>I</b> | <b>PROGRAMA DE SANEAMIENTOBASICO</b>                     |
| <b>J</b> | <b>RED FERROVIARIO DEL SUR</b>                           |

## 2. LAS REDES DE GESTION TERRITORIAL RURAL-URBANAS. (extracto del Estudio de Roberto Arroyo).

- Los cambios y tendencias que se producen en la población de un país, suelen ser percibidos y analizados, en primer lugar, a través de los cambios registrados en los sucesivos períodos censales en las magnitudes y proporciones de la población urbana y rural. El análisis continúa constatando y comparando la distribución de una y otra en las diversas jurisdicciones político-administrativas que organizan la gestión del estado.
- Esas variaciones son interpretadas desde la racionalidad dominante: la de la modernización, que implica la urbanización de la población, mientras que la población rural es vista como sobrevivencia de lo primitivo, aquella que hace falta incluir o integrar o asimilar a lo urbano. Mirada que se

hace eco de lo que el Diccionario de la Real Academia define como *rural*: «perteneciente o relativo al campo y a las labores de él. 2 (fig.): inculto, tosco, apegado a cosas lugareñas». En nuestro medio uno de sus cultores lo expresó con meridiana claridad en uno de los SEPIA: «la sociedad predominante rural es esencialmente el pasado; la predominante urbana, el futuro»<sup>243</sup>

- Antes de examinar el estado de situación de la población objetivo desde la racionalidad tecnocrática, en términos de mayor o menor volumen de población rural como punto de partida para el análisis crítico de esta racionalidad reduccionista, se presenta el comportamiento de la dinámica poblacional peruana como tendencia demográfica de larga duración.

#### 1. Transición demográfica a la peruana

- El análisis demográfico de la sociedad peruana, como es el caso de muchos otros países, muestra que la evolución poblacional ha ingresado en un período caracterizado como “transición demográfica”. El antropólogo C. Aramburú, al respecto señala: “que pese a la disminución significativa en la tasa de crecimiento (crecimiento relativo), la población total siga aumentando (crecimiento absoluto), incluso hasta la tercera década de este siglo en que se estima se alcanzaría la estabilidad demográfica (número de nacimientos iguala al número de muertes y la población se mantiene estacionaria). Ello se debe a la inercia o “momentum” poblacional.
- La inercia poblacional surge en sociedades que han tenido en su pasado reciente altos niveles de fecundidad seguidos de su disminución rápida. Por tanto, en el Perú la gran cantidad de niños nacidos en la década de los años sesenta y setenta, al llegar a edades reproductivas, 20 a 25 años después, contribuyen con sus descendientes al continuo crecimiento demográfico; pese a que, a diferencia de sus padres, tengan sólo 2 o 3 hijos en vez de 5 o 6. Se estima que la población peruana dejará de crecer demográficamente hacia mediados de la tercera década de este siglo y que entonces la población total llegará a más de 37 millones de habitantes. Es decir, en los próximos 30 años la población total crecerá en 10 millones de personas aproximadamente”<sup>244</sup>.
- A ello, agrega el autor citado, que el mismo proceso de transición demográfica significa que los adultos mayores, de 60 años y más, tendrán una creciente presencia con el consiguiente aumento de las demandas de servicios e ingresos (pensiones), cuando no han dejado de acusar déficits importantes en los otros tramos etarios pese a que estadísticamente habría una baja en las tasas de pobreza y extrema pobreza.

#### 2. Des-ruralización relativa

- Otro rasgo a tomar en cuenta, dado el previsto incremento de la población y que se dará en mayor medida relativa en el campo que en la ciudad, pero dentro de un ciclo en el que la aceleración de los proceso de urbanización se atenuará.

**TABLA N° 1: POBLACION CENSADA URBANA Y RURAL Y TASA DE CRECIMIENTO CENSOS NACIONALES 1940 AL 2007**

| Año  | Poblacion censada |      |            |      |           | Incremento intercensal |     |           |      | Tasa anual de crecimiento promedio |
|------|-------------------|------|------------|------|-----------|------------------------|-----|-----------|------|------------------------------------|
|      | TOTAL             | %    | URBANA     | %    | RURAL     | URBANA                 | %   | RURAL     | %    | %                                  |
| 1940 | 6 207 967         | 33.9 | 2 107 133  | 66.1 | 4 010 834 | 2 501 045              | 3.7 | 1 197 734 | 1.2  |                                    |
| 1961 | 9 906 746         | 47.2 | 4 698 178  | 52.8 | 5 208 568 | 3 360 317              | 5.1 | 271 146   | 0.5  |                                    |
| 1972 | 13 538 208        | 59.5 | 8 058 495  | 50.5 | 5 479 713 | 3 033 428              | 3.6 | 433 574   | 0.8  |                                    |
| 1981 | 17 005 210        | 65.2 | 11 091 923 | 49.8 | 5 913 287 | 4 366 676              | 2.8 | 676 470   | 0.9  |                                    |
| 1993 | 22 046 356        | 70.1 | 15 458 599 | 29.9 | 6 589 757 | 5 352 101              | 2.1 | 18 837    | 0.02 |                                    |
| 2007 | 27 419 294        | 75.9 | 20 810 700 | 24.1 | 6 608 594 |                        |     |           |      |                                    |

243 Vergara, Ricardo, 1992 «La ciudad y el campo: ¿Una danza eterna?». *Debate Agrario* nº 13. Lima: CEPES, pp. 175-192

244 Aramburú, Carlos Eduardo. La transición demográfica en el Perú: Notas sobre la distribución de la población. *En publicación: Perú Hoy*, no. 6. DESCO, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, Lima, Perú. Diciembre. 2004

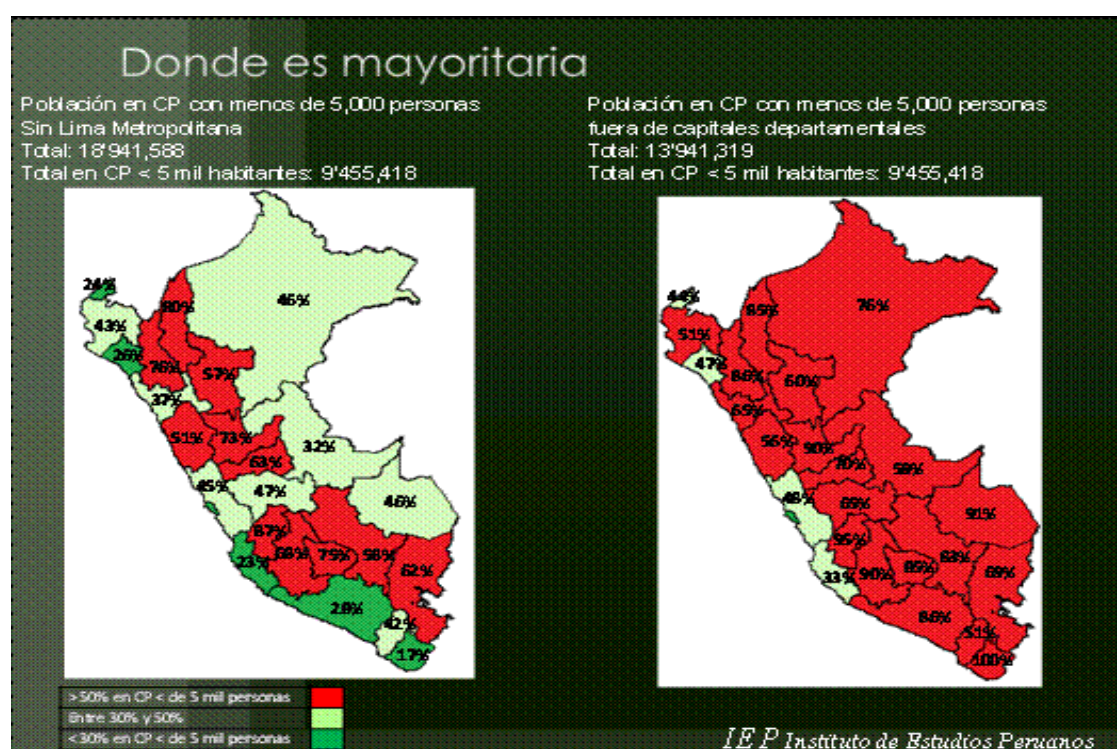
Fuente: INEI Censos Nacionales de Población y Vivienda 1940-1961-1972-1981-1993-2007

Sin embargo, es evidente la disminución acelerada de la población rural, aunque se ha llamado la atención que las definiciones de las categorías censales poblacionales han contribuido a sobrevalorar esa apreciación resultado. Operacionalmente, el INEI considera como *Población Urbana* la que habita 100 viviendas contiguas, aproximadamente 500 habitantes en promedio, rango poblacional que subestima estadísticamente la ruralidad y, en consecuencia, sobreestima lo urbano. Además, dicha entidad declara que excepcionalmente se considerarán *urbanas* a todas las capitales de distrito. Por lo tanto, es rural la población que habita en centros poblados que no sean capitales distritales y habiten viviendas no contiguas o estándolas no lleguen a 100.

También es de dominio entre los especialistas, que la sobrevaloración de la preeminencia de lo urbano es efecto del peso demográfico desequilibrante de Lima. Si a la población total del país se le resta la de Lima-Callao, el total a diferenciar entre lo rural y lo urbano queda reducido aproximadamente un tercio. Aún más, si se excluye estadísticamente la población que reside en todas las capitales departamentales lo rural cobra aún más una envergadura mayor.

A modo de ilustración se presenta un mapa de M.I. Remy<sup>245</sup> elaborado con cifras del censo de 1993 que no se aleja, seguramente, de los resultados del 2007.

FIGURA N° 1: POBLACION MENOR DE 5 MIL HABITANTES. 1993



En suma, se concluye que tanto el proceso de urbanización como su concomitante proceso de desruralización del país son relativos. Más aún si a ellas se agregan otras variables de otras dimensiones como la económica, así se constata que hay una urbanización de la cultura en el campo a la vez que hay una ruralización de la ciudad. Sin desplegar ahora la complejidad de lo que se llama la nueva ruralidad, o el neo ruralismo, la ruralidad profunda, etc. solo se deja apuntado que ese debate es una de las formas en que se hace presente el debate del siglo 21, que reabre la cuestión de la re-naturalización de los modos de vida humana.

Para los fines del estudio, basta subrayar el hecho que se focaliza lo rural no como dato simplemente demográfico censal, sino como un complejo a redefinir y reexaminar a raíz del protagonismo que tienen tanto las comunidades campesinas y nativas como los pueblos indígenas en los dos modos de actuación que se confrontan hace un buen tiempo. Uno desde afuera, que los invisibiliza, dado que percibe de modo colonial a los espacios rurales, andinos o selváticos; es decir, como espacio vacío a

245 María Isabel Remy, Repensando lo rural en el Perú. Lima. 2003, IEP.



ser apropiado y aprovechar el emporio de *recursos naturales* mega diversos existentes, de ese modo resulta un mosaico de áreas en explotación - o en exploración - por capitales transnacionales, nacionales y locales, formales o informales, con el aliento o la permisibilidad del estado.

Y el segundo, desde dentro, consistente en la emergencia de una amplia y densa conciencia, de múltiples organizaciones y crecientes movilizaciones de las comunidades campesinas y nativas, descendientes de los pueblos aborígenes u “originarios” o indígenas. Movilizaciones con diversos grados de violencia cultural, simbólica o física y también con orientaciones y objetivos muy variados, que van desde la resignación o la asimilación a la negociación o a la resistencia, esta última como parte o punto de partida de una dinámica aún mucho más compleja que plantea la defensa, afirmación y proyección de un modo de vida que responde a valores y a cosmovisiones de otro carácter que la occidental, en cualquiera de sus versiones, hegemónicas o subordinadas.

Esa otra cosmovisión redefine, entre otros temas, el modo de relación con la naturaleza, al considerar a los llamados *recursos naturales*, como *recursos vitales*. Las implicancias políticas de este giro han de conducir a una estrategia de acción que reposiciona radicalmente el valor y la función de los ámbitos territoriales que les pertenecen, relanzando el horizonte de sentido brevemente mencionado.

Este Estado no logra percibir o se resiste a aceptar la existencia de otros modos de vida que van a contrapelo de su misión modernizadora, por lo tanto urbanizadora y des-ruralizadora. Para ello, acude como se ha señalado, a un conjunto de categorías que se ajustan a esa misión. Ver a los pueblos indígenas u originarios y a sus descendientes en la costa, sierra y selva como población rural habitando centros poblados aislados y dispersos. Esta percepción es una de las trampas de la racionalidad colonial, desvía o impide ver a las poblaciones indígenas, campesinas, nativas, originarias, aborígenes, rurales o como se les llame, como protagonistas de otros modos de organizar las diversas esferas de la actividad humana (económicas, de género, políticas, ambientales, subjetivas, etc.) y no solamente como proveedores de alimentos orgánicos, maderas, o de productos y especies exóticas para los mercados internos o externos.

### 3. Las Categorías de Centros Poblados <sup>246</sup>

Este acápite está dedicado a dar cuenta de la forma de percepción abstracta y reduccionista por parte del Estado de los modos de apropiación y ocupación del espacio geográfico que constituye los diferentes ámbitos territoriales del país, generados inicialmente por poblaciones “primigenias” u “originarias” y que dieron lugar a particulares tipos de patrones de asentamientos o hábitats humanos como *llactas, marcas, ayllus, huacas, etc.*, luego colonizados por los castellanos y refundados como *reducciones, encomiendas, haciendas, pueblos de indios, misiones, etc.* después como *comunidades de indígenas, comunidades campesinas, comunidades nativas, etc.* y, ahora, como *centros poblados, población dispersa, caseríos, pueblos, villas, ciudades, metrópolis, etc.* desde un específico modo de conocimiento desde la racionalidad técnico-estatal eurocentrada.

Este modo de conocimiento “objetivo” da por resultado una clasificación jerarquizada de centros poblados o núcleos de población para el INEI, de acuerdo a determinados volúmenes de población que luego serán calificados como “rural” o “urbana”. A partir de esa realidad ecológico-demográfico de carácter cuantitativo, va constatando la mayor o menor presencia de obras y servicios públicos, cuya aglomeración aunada a un determinado volumen poblacional, dará por resultado una visión oficial de los patrones de asentamiento existentes, institucionalizada mediante la Ley de Demarcación Territorial, Ley N°27795 y su Reglamento<sup>247</sup> y también por el INEI aunque de otro modo.

A partir de esa clasificación, el Estado generará diversas jurisdicciones político-administrativas en correspondencia a la jerarquía establecida para gobernar y controlar a la población territorializada en ellas. Esas jurisdicciones son los distritos, provincias y departamentos (“regiones”, por defecto del proceso de regionalización.) Se agregó a ellos la jurisdicción de Centro Poblado Menor, pero últimamente dejó de la calificación de Menor, que no debe ser confundido con la denominación genérica

246 Centro Poblado aquí es usado en su acepción de un determinado hábitat o patrón de asentamiento. En lo sucesivo no se hará uso de este término porque ha devenido en una categoría político-administrativo de menor rango que el distrito. Las municipalidades distritales tienen la competencia de reconocer o crear Centros Poblados y se elige un Alcalde. Anteriormente se denominaban Centro Poblado Menor y Alcalde Delegado.

247 Decreto Supremo N°019-2003, publicado el 24 de febrero del 2002. Título II De las Definiciones p.29 y Título V De los Requisitos Técnicos de las Acciones que conforman el Sistema Nacional de Demarcación Territorial, Capítulo I De las Acciones de Normalización, pp. 33-34



señalada anteriormente.

Ese marco normativo define cada una de las 6 categorías o tipos de centros poblados existentes en el país, de los cuales las tres primeras constituyen la población objetivo o el foco del estudio. La tipología es la siguiente:

- Población Dispersa: Son poblaciones con menos de 150 habitantes, cuyos asentamientos se encuentran en proceso de cohesión y/o consolidación territorial.
- Caserío: Población concentrada entre 151 y 1000 habitantes. Viviendas ubicadas en forma continua o dispersa parcialmente. Un local comunal de uso múltiple. Centro Educativo en funcionamiento.
- Pueblo: Población concentrada entre 1001 y 2500 habitantes. Viviendas ubicadas en forma contigua y continuada, con una disposición tal que conformen calles y una plaza céntrica.
- Servicios de Educación: infraestructura, equipamiento y personal para el nivel de primaria completa.
- Servicios de Salud: infraestructura, equipamiento y personal de un puesto de Salud. Local Comunal de uso múltiple. Áreas recreacionales.
- Villa: Población concentrada entre 2501 y 5000 habitantes. Plan de Ordenamiento Urbano aprobado por la Municipalidad Provincial respectiva. Viviendas agrupadas en forma contigua y continuada con una disposición tal que se conformen calles y una plaza céntrica, de acuerdo con el Plan de Ordenamiento Urbano. Servicios de Educación: infraestructura, equipamiento y personal para los niveles de primaria completa y los tres primeros grados de secundaria. Servicios de Salud: infraestructura, equipamiento y personal para un Centro de Salud. Otros servicios de acuerdo con los requerimientos planteados en el Plan Urbano aprobado por la Municipalidad Provincial. Servicios de correos, telefonía pública, entre otros. Desempeñar función de servicios de apoyo a la producción localizada en su área de influencia y función complementaria a los centros poblados del distrito al que pertenece.
- Ciudad: Las ciudades se clasificarán en ciudades menores, intermedias y mayores. Su población comprenderá entre 5001 y 500,000 habitantes. Es requisito contar con el Plan de Acondicionamiento Territorial y los Planes Urbanos según corresponda. Par este estudio se denominará ciudad menor a la que tiene entre 5,000 y 10,999 habitantes,
- Metrópoli: Su población comprende a más de 500,001 habitantes. Es requisito contar con el Plan de Acondicionamiento y Plan de Desarrollo Metropolitano.

La Tabla de síntesis siguiente, proviene del Programa de Gestión Territorial del Ministerio de Vivienda, PGT-MV. Fue tomada para los fines de contextualizar la población objetivo de este estudio mediante una visión de conjunto del modo en que se distribuye los Centros Poblados según su volumen de población por regiones naturales. Dicha clasificación se hizo al parecer siguiendo la tipología de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, DNTDT, que se ha presentado. Las categorías sombreadas – Población Dispersa, Caserío, Pueblo – es una aproximación demo-estadística a la población objetivo del presente estudio. Se trata de aquella que habita en Centros Poblados hasta 2,500 personas. Así se consignó en el Informe de avance.

Sin embargo, al tener acceso a una base datos del INEI que corresponde al 2007, se constató que el número total de CC.PP. que consignaba incluía alrededor de 30 mil de ellos pero que no tenían población alguna. De ese modo se constató que esta tabla del PGT-MV tenía ese universo de 98, 011 CC.PP.<sup>248</sup> Para salir de ese problema, se accedió a otra base de datos que circula en otras instituciones públicas o privadas, que han optado por depurar la del INEI, dejando solamente los CC.PP. que tienen una población de 6 y más habitantes. De ese modo los CC.PP. que no tienen población que son..... y los que registran entre 1 y 5 que llegan a -----han sido excluidos para los fines de este estudio. Así resulta una base con 30 mil CC.PP. menos por eso que no se desarrollará el análisis previsto por obvias razones: Los volúmenes y los porcentajes estimados de acuerdo a un universo muy deleznable inducen a imágenes y a caracterizaciones de la realidad que se alejan de una aproximación confiable.

248 La base Estadística de la Calidad Educativa, Escala, que ha construido el Ministerio de Educación tiene un universo de 116,495 centros poblados. La información es resultado de haber consolidado múltiples instituciones estatales y por geo-referenciamiento de cc.pp. por el propio MINIEDU entre el 2005 y 2011.

Hay casos, como el del distrito de Carmen Alto, de aproximadamente 17 mil habitantes, no figura en la base de datos del INEI, mientras que en su Banco de Información Distrital, aparece, incluido un croquis, pero sin volumen de población.

Esa Tabla de síntesis, con 96, 179 CC.PP. no ha sido quitada para evidenciar uno de los riesgos existentes con la información que actualmente se dispone. La base depurada tiene como universos 68, CC.PP, y su información ha sido procesada para mostrar y analizar las tablas que se presentan en las siguientes secciones del estudio. Igualmente, ella no está librada de la arbitrariedad ya que se puede construir o usar una base con otro tipo de criterio cuantitativo, por qué 6 y más. Y no 5, 10, 50 o 150, como parece que alguien lo hizo.

**TABLA N° 2: CATEGORIAS DE CENTROS POBLADOS POR REGIONES NATURALES DEL PERU**

| REGION NATURAL   | RANGO DE POBLACIÓN | CATEGORÍA               | N° TOTAL DE CC.PP. | % DEL TOTAL DE CC.PP. | N° CAPITALES DISTRITALES | N° CAPITALES PROVINCIALES | N° CAPITALES DEPARTAMENTALES | N° TOTAL CC.PP NO CAPITALES | N° DE HABITANTES | % DEL TOTAL DE POBLACION |
|------------------|--------------------|-------------------------|--------------------|-----------------------|--------------------------|---------------------------|------------------------------|-----------------------------|------------------|--------------------------|
| C O S T A        | 0 – 150            | Población dispersa      | 8,091              | 73.1                  | 12                       | --                        | --                           | 8,079                       | 304, 384         | 2.1                      |
|                  | 151- 1000          | Caserío                 | 2,441              | 22.0                  | 77                       | 1                         | --                           | 2,364                       | 840, 383         | 5.6                      |
|                  | 1001-2500          | Pueblo                  | 241                | 2.2                   | 55                       | --                        | --                           | 186                         | 371, 514         | 2.5                      |
|                  | 2501-5000          | Villa                   | 102                | 0.9                   | 47                       | 4                         | --                           | 55                          | 364, 880         | 2.4                      |
|                  | 5001- 500000       | Ciudad                  | 196                | 1.8                   | 174                      | 35                        | 8                            | 22                          | 11, 737,518      | 77.6                     |
|                  | Más de 500000      | Metrópolis <sup>1</sup> | 2                  | 0.02                  | 2                        | 40                        | 8                            | 0                           | 1,478,004        | 9.8                      |
| SUB TOTAL COSTA  |                    |                         | 11,073             | 100.0                 | 367                      | 80                        | 16                           | 10,706                      | 15, 096,883      | 100.0                    |
| S I E R R A      | 0 – 150            | Población dispersa      | 60,903             | 86.4                  | 1                        | ---                       | --                           | 60,872                      | 1,565,805        | 18.5                     |
|                  | 151- 1000          | Caserío                 | 9,036              | 12.8                  | 684                      | 3                         | --                           | 8,352                       | 2,757,375        | 32.4                     |
|                  | 1001-2500          | Pueblo                  | 364                | 0.5                   | 243                      | 28                        | --                           | 121                         | 544,047          | 6.3                      |
|                  | 2501-5000          | Villa                   | 88                 | 0.1                   | 78                       | 27                        | --                           | 10                          | 300,901          | 3.5                      |
|                  | 5001- 500000       | Ciudad                  | 113                | 0.2                   | 108                      | 58                        | 11                           | 5                           | 3,340,384        | 39.3                     |
| SUB TOTAL SIERRA |                    |                         | 70,504             | 100.0                 | 1,144                    | 116                       | 11                           | 69,360                      | 8,508,512        | 100.00                   |
| S E L V A        | 0 -150             | Población dispersa      |                    |                       |                          |                           |                              |                             |                  |                          |
|                  |                    |                         |                    |                       |                          |                           |                              |                             |                  |                          |
|                  |                    |                         |                    |                       |                          |                           |                              |                             |                  |                          |
|                  |                    |                         |                    |                       |                          |                           |                              |                             |                  |                          |
|                  |                    |                         |                    |                       |                          |                           |                              |                             |                  |                          |
| SUB TOTAL SELVA  |                    |                         |                    |                       |                          |                           |                              |                             |                  |                          |
| TOTAL DEL PAIS   |                    |                         |                    |                       |                          |                           |                              |                             |                  |                          |

- 1 No corresponde a este estudio el tema de las CC. PP. llamado aquí ciudades y metrópolis. En este último caso en la Costa figuran dos Metrópolis: De acuerdo a la base de datos del INEI se trata de los CC.PP.: San Juan de Lurigancho y Barrio Obrero Industrial. Lima, o cualquier otra ciudad de gran tamaño es descompuesta de acuerdo al volumen de población de las unidades que según el INEI se hallan en ese ámbito.

Fuente: INEI Datos de Población: Censo Nacionales 2007 Elaboración propia con base a la de PGT, Ministerio de Vivienda

A continuación se presentará de manera desagregada por departamentos la información sobre

CC.PP. del último año censal, 2007, incluyendo, como se anticipó a los CC.PP con 6 y más habitantes. En la medida que son los CC.PP rurales el foco del estudio, se ha tomado de la clasificación oficial de la DNTDT-PCM, los tres primeros tipos o categorías: *Población Dispersa*, *Caserío* y *Pueblo*. Las otras, *Villa* y *Ciudad Menor*, solo tienen una finalidad referencial. En ese marco, se ha tomado para este ejercicio del universo de CC.PP. aquellos que tengan entre 6 y 10,999 habitantes o de otra forma, los CC.PP. de menos de 11,000 y más de 6 habitantes. Por ello, se acompañará en cada caso departamental de una tabla que presenta le total de la población divida en dos segmentos o sub conjuntos: Hasta 10,999 y Más de 11,000 habitantes.

### 3.1. Los Centro Poblado de 6 A 10,999 Habitantes por Departamento

Esta presentación muestra el volumen de población total de cada departamento distribuida según los tipos de Centros Poblados registrados en cada uno de ellos. Estos, como se ha señalado anteriormente, han sido oficialmente definidos. Los tres primeros corresponden a la población objetivo y los dos siguientes cumplen un papel de complementación del conjunto que las engloba y también contextualizan a esos centros poblados “rurales” frente a un ambiente más urbanizado. Así, los centros poblados que aquí se les denominan Ciudades Menores son, o se pretende que sean, más urbanizados que las Villas.

En todo caso, el conjunto de los centros poblados que no llegan a 11 mil habitantes, significaría una realidad específica en cada departamento y en los ámbitos mayores que se van perfilando como las Juntas de Coordinación Interregional o Mancomunidades Regionales a si como las Mancomunidades Municipales, Especificidad que se refiere a que se visibiliza a la población y a los hábitats más ruralizadas en el sentido tradicional del término. Pero lo que es más importante, es que se tratan de ámbitos y poblaciones que en las últimas décadas se hallan “*en el ojo de la tormenta*”, forjando retos y desafíos al horizonte de sentido de la modernidad y el desarrollismo que el actual patrón de poder globalizado impone, a la vez que experimenta una severa crisis que muestre sus inherentes limitaciones. La disputa por los territorios y del control de los recursos vitales que los conflictos medioambientales han puesto en evidencia esas tendencias, tensiones y conflictos.

Antes de hacer la presentación departamental, se muestra dos tablas de síntesis a nivel de país. Se observa que de la población total del país, algo más de un tercio – 37.2% - habita en centros poblados que tienen entre 6 y 10,999 habitantes. Esos centros son en total 67.960 –con las alertas señaladas – y los que albergan al sub conjunto poblacional definido para este estudio, llegan a 67,724. Ellos se distribuyen en las categorías consideradas de modo muy desigual tanto a nivel nacional como a nivel departamental.

| TABLA N°3  |               |      |            |      |
|--|---------------|------|------------|------|
| CENTROS POBLADOS DE 6 HASTA 10,999 HABITANTES. PERU 2007 |               |      |            |      |
| CATEGORIA  | N° HABITANTES | % a* | N° CC. PP. | % a* |
|  |               | % b* |            | % a* |
| Población Dispersa Hasta 150                             | 2,425,146     | 23.8 | 51,005     | 75.3 |
|  |               | 8.8  |            | 75.0 |
| Caserío, 151 a 1000                                      | 4,826,154     | 47.3 | 15,565     | 23.0 |
|  |               | 17.6 |            | 22.9 |
| Pueblo, 1001 a 2500                                      | 1,184,862     | 11.6 | 789        | 1.2  |
|  |               | 4.3  |            | 1.2  |
| Villa, 2501 a 5000                                       | 819,310       | 8.0  | 235        | 0.3  |
|  |               | 3.0  |            | 0.3  |
| Ciudad Menor, 5001 a 10999                               | 941,294       | 9.2  | 129        | 0.2  |
|  |               | 0.3  |            | 0.2  |

|                       |            |       |        |       |
|-----------------------|------------|-------|--------|-------|
|                       |            | 100.0 |        | 100.0 |
|                       | 10,196,766 |       | 67,724 |       |
| Sub-total hasta 10999 |            | 37.2  |        | 99.7  |
| De 11 mil a más       | 17 214 817 | 62.8% | 236    | 0.3   |
| TOTAL PAIS            | 27 411 583 | 100.0 | 67 960 | 100.0 |

Fuente; Censo Nacional IX de Población y VI de Vivienda 2007. Elaboración RAP. Octubre 2011

Notas: % a Porcentaje sobre población en Centros Poblados entre 6 a 10,999 hbts. al 2007. % b Porcentaje sobre la población total del país al 2007.

En términos de la población entre 6 y 10,999, de ese sub conjunto que comprende a algo más de 10 millones de habitantes, casi la mitad – 47.3 % - habita en *Caseríos*, que en relación a los CC.PP significa solo el 23.%. Le sigue en importancia la categoría *Población Dispersa* donde reside el 23.8% de esa población. Es en esas dos categorías se concentra la gran mayoría de la población, 71%, y de los centros poblados, 98.5%, de este conjunto.

Los otros tipos de CC.PP. exhiben bajos volúmenes de población marcadamente menores así como porcentajes diminutos.

Este modo de distribución de la población y de los centros poblados se reproduce, como se constatará, en el conjunto de los departamentos, salvo algunas e ilustrativas excepciones.

| TABLA N°4                                       |              |        |            |        |
|---|--------------|--------|------------|--------|
| POBLACION TOTAL POR CENTROS POBLADOS. PERU 2007 |              |        |            |        |
| RANGO POBLACIONAL                               | N° POBLACION | %      | N° CC. PP. | %      |
| De 6 a 10,999                                   | 10 196 766   | 37.2%  | 67 724     | 99.7%  |
| De 11 mil a más                                 | 17 214 817   | 62.8%  | 236        | 0.3%   |
| TOTAL   | 27 411 583   | 100.0% | 67 960     | 100.0% |

Fuente: Censo Nacional IX de Población y VI de Vivienda 2007. Elaboración RAP, Octubre 2011



#### 4. Las categorías socio-culturales territorializadas de la población rural

La población del Perú es de 28'220,764 personas de acuerdo al Censo Nacional de Población y Vivienda del 2007. En correspondencia a su diversidad cultural, ella se distribuye de la siguiente manera:

**TABLA N°53: PERU. DIVERSIDAD ETNOLINGÜISTICA**

|                            |    |
|----------------------------|----|
| DIVERSIDAD ETNOLINGÜISTICA | No |
| Familias Etno-lingüísticas | 16 |
| Lenguas                    | 68 |
| Etnias                     | 77 |

Fuente: INEI. Censos Nacional de Población y Vivienda 2007.Elaboración RAP

Algunas fuentes internacionales publican las siguientes cifras sobre cómo ven a la población del país en términos étnicos:

**TABLA N°54**

| COMPOSICIÓN ÉTNICA DEL PERÚ |  |                         |  |
|-----------------------------|--|-------------------------|--|
| <a href="#">Amerindios</a>  | <a href="#">Mestizos</a><br>mezcla de amerindio y blanco | <a href="#">Blancos</a> | <a href="#">Negros, Japoneses Chinos y otros</a> |
| 45%                         | 37%  | 15%                     | 3%   |

Fuente: [The World Factbook- CIA](#)

**TABLA N°55**

| COMPOSICIÓN ÉTNICA EL PERÚ |                                   |                         |                        |  |
|----------------------------|-----------------------------------|-------------------------|------------------------|--|
| <a href="#">Mestizos</a>   | <a href="#">Etnias aborígenes</a> | <a href="#">Blancos</a> | <a href="#">Negros</a> | <a href="#">Asiático orientales</a><br>sobre todo chinos |
| 47%                        | 32%                               | 18,5%                   | 2%                     | 0,5%   |

Fuente: Portal web [Universia](#)

En ese contexto general, la población indígena según el INEI, alcanza a más de 4 millones. De ellas el 99,9%, es decir, 3,768,616 son de procedencia andina; mientras que solo 332,875 indígenas residen en la Amazonía peruana, es decir el 8.1 %.

**TABLA N°56: PERÚ. POBLACION INDIGENA POR REGIONES NATURALES Y COMUNIDADES**

| POBLACION INDÍGENA           | N°         | COMUNIDADES | N°     |
|------------------------------|------------|-------------|--------|
| Población Indígena Andina    | 3,768, 616 | Campesinas  | 6,063  |
| Población Indígena Amazónica | 332, 875   | Nativas     | 1,786  |
| POBLACIÓN INDÍGENA TOTAL     | 4,101, 591 | TOTAL       | 7, 849 |

Fuente: INEI. Censos Nacional de Población y Vivienda 2007.Elaboración RAP

La institución comunal sigue siendo una realidad y una aspiración para esa población. En ese año censal, se registró un total de 7,849 comunidades indígenas de las cuales el 23 % se hallan en la Amazonía, como comunidades nativas y el 77 % en la sierra y costa como comunidades campesinas. Sin embargo, en los dos censos de comunidades indígenas solo cubrieron una proporción no mayor del 20%

**TABLA N°57. COMUNIDADES INDIGENAS CENSADAS EN 1993 Y 2007**

| CENSO | N° COMUNIDADES INDÍGENAS | N° PUEBLOS ÉTNICOS |
|-------|--------------------------|--------------------|
| 1993  | 1458                     | 48                 |
| 2007  | 1786                     | 51                 |

Fuente: INEI. Censos Nacional de Población y Vivienda 2007.Elaboración RAP

La comprensión de sus dinámicas de estructuración, des-estructuración y re-estructuración debe de tomar en cuenta las situaciones y dinámicas complejas generadas tanto por las continuidades como por los cambios ecológicos e histórico-culturales coexistentes en el país, no exentos tanto de oportunidades, fortalezas y potencialidades como de amenazas, tensiones y conflictos con diversos grados de violencia. Se suman a esta complejidad e incertidumbre, los retos que van generando la dialéctica globalización- localización en el marco del cambio climático que afecta el planeta.

A continuación se presenta esas entidades territoriales que son las comunidades campesinas en la costa y la sierra así como las comunidades nativas, en la selva, todas ellas descendientes de las poblaciones pre existentes a la colonia, que se confrontan con distintos modos a los procesos de globalización y localización que dan vida a tan complejos como inciertos procesos de interculturalidad, endógena y exógena, que el concepto de glocalización apenas deja percibir. Pero, en todos ellos se deja traslucir las pugnas entre los diversos horizontes de sentido en el Perú, el continente y el planeta del siglo 21.

#### 4.1 Las Comunidades Campesinas

El origen, la evolución, los cambios, las continuidades y el haz de tendencias que giran en torno a las comunidades y sus relaciones con el estado, el sector privado y el comunitario en formación, continúan siendo motivo de estudios, debates y polémicas desde la colonia hasta el presente, donde ya no solamente son protagonizados por los indigenistas y neo indigenistas, sino por los propios comuneros y comuneras a través de diversos medios y formatos: cosechando y sembrando agua o peleando por ella, renovando sus directivas, en asambleas y marchas comunales, o danzando, cocinando, pintando bailando y también escribiendo poesía, cuentos, ensayos, proyectos de investigación y para el *allin o sumaq kausay*, en quechua o en castellano, etc.

Siendo necesario reconocer que la comunidad es una realidad cultural, económica y social característica, la definición que hace de ella el Código Civil le asigna un carácter tradicional, lo que imposibilita la recreación y difusión de esta forma organizativa propia del derecho andino[1] las califica como organizaciones de interés público y señala que persiguen la promoción de su desarrollo integral. El calificativo de organización de interés público crea, a decir de GUILLERMO FIGALLO, “un nuevo género de personas jurídicas que desconoce su propia división dicotómica de las personas jurídicas en personas de Derecho privado y de Derecho público”.

El mismo GUILLERMO FIGALLO afirma que la concepción de comunidad que contiene el Código Civil no es otra cosa que un rezago de la doctrina dominante durante la vigencia de la Constitución de 1933 basada en el *ius imperium* como criterio de distinción entre personas de Derecho público y sostiene que las personas jurídicas de Derecho público son aquellas que gozan de poder sobre terceros para imponerles normas de conducta y que las comunidades “no tienen poder de voluntad imperante”.

A partir de la Constitución de 1933 se reconoce a las comunidades existencia legal y personería jurídica, concediéndoseles per se la calidad de personas jurídicas (Constitución de 1933, artículo 207). Esta orientación se mantuvo en la Constitución de 1979 la que, según comentario de RUBIO y BERNALES, otorga a las comunidades nativas y campesinas “existencia legal y personería jurídica”, repitiendo los alcances del artículo 207 de la Constitución de 1933.

La actual Constitución Política mantiene vigente el reconocimiento per se de la existencia legal y personería jurídica de las comunidades (Constitución de 1993, artículo 89) y, tal como afirma ENRIQUE BERNALES, cuando se habla de comunidades campesinas y nativas, se trata de un concepto que incluye contenidos sociales, culturales, económicos, territoriales y jurídicos y estos últimos, en su caso, no son otra cosa que el reconocimiento de una realidad humana integral existente y el Derecho se inclina ante una realidad que no puede desconocer.

Muchos pensaron y escribieron que era un hecho definitivo la descomposición de elementos definitorios de lo que era una comunidad idealizada como “el reparto anual de tierras, jerarquía de autoridades paralela a ciclos de vida, ritos y mitos comunes, etc.” (J. Urrutia) y que habría sido generada por los cambios en la base demográfica y por la integración al mercado, vía la migración. Sin embargo, los “migrantes” en Lima o en las demás ciudades que crecieron gracias a ella, pasaron ser considerados



como “residentes” – que incluye la noción de representantes en Lima o en Arequipa o en Chimbote, etc. y de múltiples formas evidencias que no han abandonado sus identidades originarias sino que las han complejizado a la vez que mantienen sus vínculos con sus lugares de origen. La experiencia de los exitosos unicachinos en Lima así lo demuestran, sus relaciones de solidaridad y reciprocidad con sus lugares de origen se han mantenido e incluso en algunos casos se han fortalecido. El llamado “capital social” y también como “capital cultural” o “capital simbólico”, categorías que han recogido los resultados de la reproducción o recreación de las identidades, u otras formas de conciencia social o de intersubjetividad y de las relaciones sociales comunitarias, no contradictorias con las aspiraciones de logros familiares y personales, sino más bien como membranas solidarias y protectoras. La dinámica de los territorios y comunidades emergentes en las ciudades y en los campos, así lo demuestran.

Una aproximación a ese potencial es la finalidad de la información sobre comunidades que a continuación se presenta.

**TABLA N° 58: COMUNIDADES CAMPESINAS Y SU ESTADO DE TITULACIÓN POR DEPARTAMENTOS**

| DEPARTAMENTO  | COMUNIDADES CON RECONOCIMIENTO OFICIAL | CON TÍTULO DE PROPIEDAD |              | SIN TÍTULO DE PROPIEDAD |              |
|---------------|--|-------------------------|--------------|-------------------------|--------------|
|               |  | NÚMERO                  | %            | NÚMERO                  | %            |
| AMAZONAS      | 52                                     | 52                      | 100.00       | 0                       | 0.00         |
| ANCASH        | 345                                    | 221                     | 64.06        | 124                     | 35.94        |
| APURIMAC      | 442                                    | 326                     | 73.76        | 116                     | 26.24        |
| AREQUIPA      | 100                                    | 57                      | 57.00        | 43                      | 43.00        |
| AYACUCHO      | 577                                    | 370                     | 64.12        | 207                     | 35.88        |
| CAJAMARCA     | 107                                    | 79                      | 73.83        | 28                      | 26.17        |
| CUSCO         | 886                                    | 647                     | 73.02        | 239                     | 26.98        |
| HUANCAVELICA  | 565                                    | 470                     | 83.19        | 95                      | 16.81        |
| HUANUCO       | 257                                    | 109                     | 42.41        | 148                     | 57.59        |
| ICA           | 9                                      | 2                       | 22.22        | 7                       | 77.78        |
| JUNIN         | 389                                    | 349                     | 89.72        | 40                      | 10.28        |
| LA LIBERTAD   | 120                                    | 41                      | 34.17        | 79                      | 65.83        |
| LAMBAYEQUE    | 25                                     | 16                      | 64.00        | 9                       | 36.00        |
| LIMA          | 287                                    | 173                     | 60.28        | 114                     | 39.72        |
| LORETO        | 75                                     | 41                      | 54.67        | 34                      | 45.33        |
| MADRE DE DIOS | 0                                      | 0                       | 0.00         | 0                       | 0.00         |
| MOQUEGUA      | 75                                     | 71                      | 94.67        | 4                       | 5.33         |
| PASCO         | 73                                     | 63                      | 86.30        | 10                      | 13.70        |
| PIURA         | 136                                    | 120                     | 88.24        | 16                      | 11.76        |
| PUNO          | 1251                                   | 935                     | 74.74        | 316                     | 25.26        |
| SAN MARTIN    | 1                                      | 1                       | 100.00       | 0                       | 0.00         |
| TACNA         | 46                                     | 45                      | 97.83        | 1                       | 2.17         |
| UCAYALI       | 0                                      | 0                       | 0.00         | 0                       | 0.00         |
| <b>TOTAL</b>  | <b>5,818</b>                           | <b>4,188</b>            | <b>71.98</b> | <b>1,630</b>            | <b>28.02</b> |

Fuente: Directorio de Comunidades Campesinas. PETT 2002. Ministerio de Agricultura.

Una primera conclusión es que la comunidad campesina se encuentra presente, en diferentes magnitudes, en todos los departamentos del país, salvo en Ucayali y Madre de Dios. Es probable, incluso que ello se deba aun falta de registro.

Por otra parte, de un total de 5,818 comunidades campesinas reconocidas el 72 % tienen títulos de propiedad mientras que el 28% carece de ellos. El sur el país, es el territorio donde se concentran en mayor número las comunidades campesinas reconocidas oficialmente, llegando a 2,230, el Puno es el departamento que tiene marcadamente el mayor número de seguido de Cusco y luego, se hallan Huancavelica Y Ayacucho.

Para ilustrar aún más la condición contemporánea de las comunidades se presenta la situación de la titularidad de sus derechos sobre la tierra. (Tabla 59)

La continuidad de organización comunal se refleja en la decisión de ser reconocidas oficialmente por el estado desde que Leguía en 1925 aprobó las normas para ese acto que es la paridad de nacimiento tardía de la existencia de las comunidades y otorgarle la personería jurídica de derecho público. Se abrió el registro para ese fin.

**TABLA N°59: COMUNIDADES CAMPESINAS CON TÍTULO Y SU ESTADO DE REGISTRO FORMAL POR DEPARTAMENTOS**

| DEPARTAMENTO  | CON TÍTULO   | TÍTULO REGISTRADO |              | TÍTULO SIN REGISTRAR |              |
|---------------|--------------|-------------------|--------------|----------------------|--------------|
|               | NÚMERO       | NÚMERO            | %            | NÚMERO               | %            |
| PUNO          | 947          | 623               | 65.79        | 324                  | 34.21        |
| CUSCO         | 688          | 519               | 75.44        | 169                  | 24.56        |
| JUNÍN         | 324          | 212               | 65.43        | 112                  | 34.57        |
| HUANCAVELICA  | 354          | 257               | 72.50        | 97                   | 27.40        |
| AYACUCHO      | 268          | 150               | 55.97        | 118                  | 44.03        |
| APURÍMAC      | 271          | 196               | 72.32        | 75                   | 27.68        |
| LORETO        | 6            | 6                 | 100.00       | 0                    | 0.00         |
| ANCASH        | 260          | 186               | 71.54        | 74                   | 28.46        |
| LIMA          | 216          | 169               | 78.24        | 47                   | 21.76        |
| HUÁNUCO       | 200          | 175               | 87.50        | 25                   | 12.50        |
| AMAZONAS      | 40           | 32                | 80.00        | 8                    | 20.00        |
|               |              |                   |              |                      |              |
| PASCO         | 72           | 68                | 94.44        | 4                    | 5.56         |
| PIURA         | 117          | 107               | 91.45        | 10                   | 8.55         |
| LA LIBERTAD   | 114          | 103               | 90.35        | 11                   | 9.65         |
| CAJAMARCA     | 85           | 63                | 74.12        | 22                   | 25.88        |
| AREQUIPA      | 70           | 59                | 84.29        | 11                   | 15.71        |
| MOQUEGUA      | 53           | 42                | 79.25        | 11                   | 20.75        |
| TACNA         | 45           | 42                | 93.33        | 3                    | 6.67         |
| LAMBAYEQUE    | 27           | 22                | 81.48        | 5                    | 18.52        |
| MADRE DE DIOS | 1            | 1                 | 100.00       | 0                    | 0.00         |
| SAN MARTÍN    | 0            | 0                 | 0.00         | 0                    | 0.00         |
| ICA           | 6            | 6                 | 100.00       | 0                    | 0.00         |
| TUMBES        | 0            | 0                 | 0.00         | 0                    | 0.00         |
| UCAYALI       | 0            | 0                 | 0.00         | 0                    | 0.00         |
| <b>TOTAL</b>  | <b>4,164</b> | <b>3,038</b>      | <b>72.96</b> | <b>1,126</b>         | <b>27.04</b> |

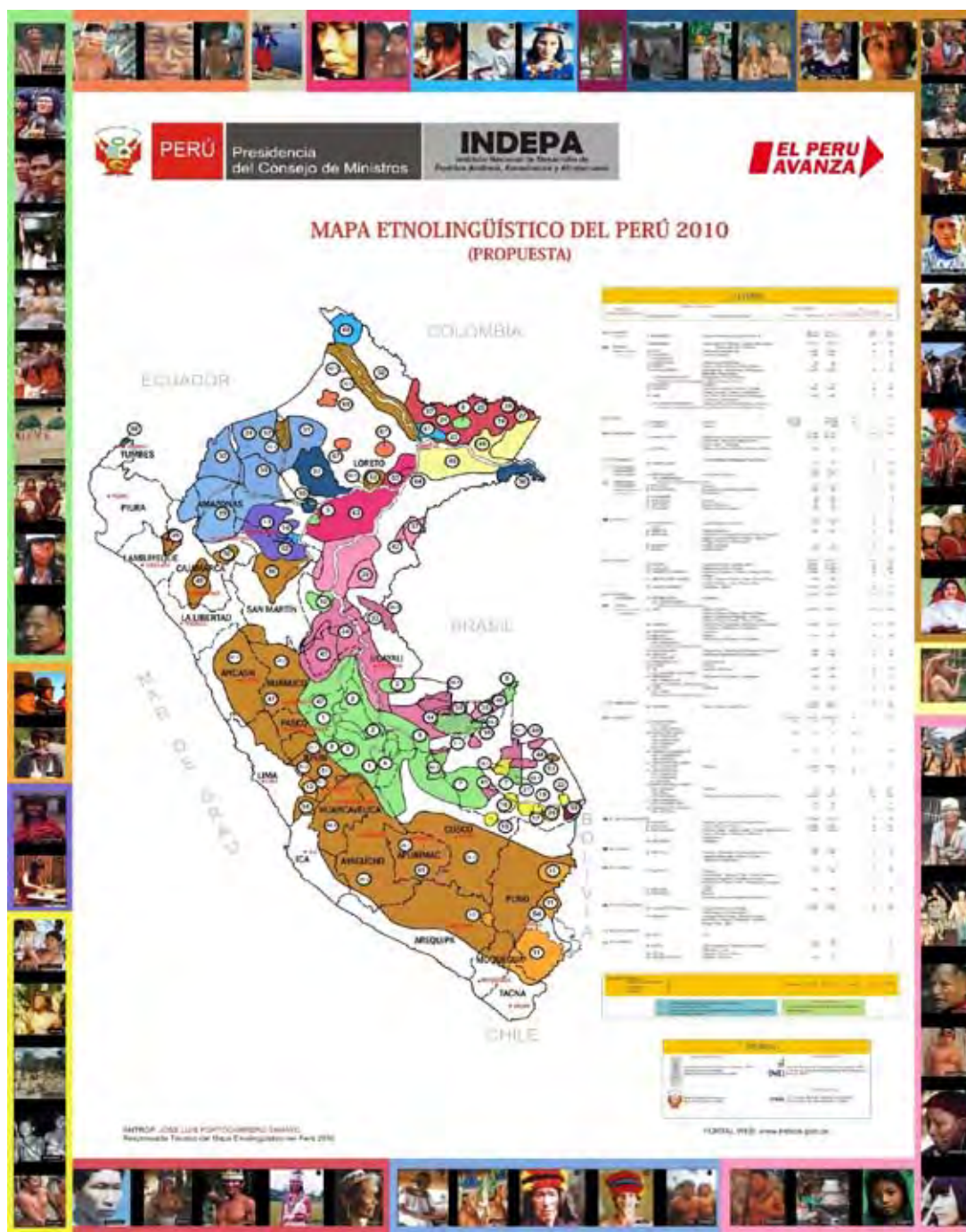
Fuente: III CENAGRO, Resultados parciales del proyecto TPC/PER/4552 FAO-MINAG-INEI, 1996.

## 4.2 Las Comunidades Nativas

El II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana<sup>249</sup> ha registrado que de las 16 familias lingüísticas que hay en el país 13 están presentes en la Amazonía que agrupan a sesenta (60) etnias o pueblos originarios, de los cuales censó a 51. No se empadronó a nueve: Cujareño, Isconahua, Morunahua, Parquenahua y Pisabo (Familia Pano), Omagua (Familia Tupi-Guaraní), Aguano (Familia Sin Clasificación), Muniche (Familia Tucano) y Taushiro (Familia Zaparo). El INEI explica que se debió a que algunas etnias ya no conforman comunidades al ser absorbidos por otros pueblos, además de existir etnias que por su situación de aislamiento voluntario es muy difícil llegar a ellas.

<sup>249</sup> Realizado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI, en el 2007.

Otros dos segmentos están constituidos por los pueblos no contactados que mantienen esa situación por decisión propia y aquellos en contacto inicial.



## PUEBLOS INDIGENAS EN LA AMAZONIA PERUANA



Tomado de: Atlas Socio-lingüístico de Pueblos Indígena En América Latina Tomo I. UNICEF- FUNPROEIB, Cochabamba, 2009

### IV.2 Democratización y re-culturización de la gestión territorial en las Juntas de Coordinación Interregional.

Es en ese proceso abierto de búsqueda de alternativas para dar curso a una genuina democratización de la gestión estatal del territorio, que se propone abrir las puertas a las demandas y propuestas de co-gestión intercultural del territorio que desde las comunidades campesinas y nativas, los pueblos indígenas y originarios, y sus aliados vienen planteándose por medio de diversas formas que vehiculizan, como se ha señalado reiteradamente, otro horizonte de sentido que pretende redefinir las relaciones entre sociedad humana y naturaleza.

Es con esa finalidad que se presentan los centros poblados de acuerdo a la clasificación presentada para cada uno de los departamentos al comienzo de este informe, pero esta vez con la certeza que las categorías de Población Dispersa, Caserío y Pueblo corresponde a las localidades que forman parte o formaron parte de las comunidades costeñas, serranas y amazónicas. Se les presenta, casi sin mayores comentarios, por departamentos agrupados de acuerdo a los ámbitos territoriales que articulan las Juntas de Coordinación Interregional.

Como se comprenderá por todo lo argumentado, que la justificación o fundamento de esta propuesta radica en la hipótesis de que esos centros poblados constituyen la continuación recreada de los hábitats o patrones de asentamientos comunitarios y que una parte considerable de ellos no han perdido el horizonte de sentido originario, se proponen como núcleos impulsores de procesos interculturales a inducir concertadamente la visión de futuro, y los objetivos sinérgicos y estructuradores para una gestión genuinamente democrática interculturalmente pertinente.

Esta presentación muestra la distribución de los diferentes tipos de Centros Poblados y el peso específico de cada uno de ellos por su volumen poblacional en los espacios geo-económicos "macro regionales" en proceso de consolidación por medio de sus Juntas de Coordinación Interregional.



a. Población Dispersa, hasta 150 habitantes

*“Ya en los lejanos años iniciales de la Conquista europea, un funcionario llamado Sebastián de la Gama en cumplimiento de apremios judiciales sobre derechos a la Encomienda de Jayanca, constataba que la población del prestigioso curacazgo vivía muy dispersa y que el trabajo de censar a los pobladores – con fines tributarios – le resultó más que difícil llegando a contar cantidad de pequeños “poblezuelos” de 4 o 5 viviendas, sin toparse con ningún centro poblado digno de llamarse tal y por supuesto no encontró “la ciudad” que seguramente estaba buscando. A partir de estos datos los historiadores ha acuñado el término “poblamiento disperso” como modelo de población prevaleciente en tiempos prehispánicos. La respuesta a esta situación fue la política de las “reducciones indígenas” que consistió básicamente en concentraciones forzadas de las poblaciones nativas en “pueblos de indios”, política acicateada por razones tributarias, de adoctrinamiento religioso y de control social.”<sup>251</sup>*

Contemporánea y técnicamente se le denomina “población dispersa” y se caracteriza por presentar las viviendas separadas entre sí como suele suceder en las zonas agrícolas, donde se ubican en el fondo de las parcelas pequeñas (minifundios, huertos, chacras). Presenta una gana variedad de casos, debido a su localización atendiendo a diversos elementos ancla, como ríos, caminos, acceso al agua, tierras disponibles, tradición histórica, pertenencia a una cultura o sub cultura, etc.

Uno o dos puntos hacia arriba o hacia abajo del 10%, es la proporción a la que llega la llamada Población Dispersa; Puno y Cusco de un lado y Cajamarca del otro. Huánuco y Ancash se le aproximan con cerca de 8 %.

A nivel nacional, este hábitat disperso comprende a 2,425,146 personas que habitan en 51,005 centros poblados.

b. Caseríos, entre 151 - 1,000 habitantes

El término caserío designa tanto a una institución económica medioeval como al conjunto de viviendas que la alberga. En su sentido económico se configuró entre los siglos XII y XIII. Hasta el XIX, el vocablo empleado no era caserío sino casería. Esta se componía de la vivienda principal, horno, cobertizo, hórreo y demás anexos necesarios para el quehacer cotidiano. Formaban parte de la casería los animales domésticos y también las tierras.

Las tierras consistían, normalmente, en heredades compuestas por pequeños terrenos, inmediatos a la casa, dedicados a huerta para el consumo familiar, a los que se sumaban otros terrenos mayores, Esa tradición ibérica, la vasca principalmente, parece ser el antecedente remoto de los caseríos en el Perú.

La Ley de Demarcación Territorial establece que Caserío es la “Población concentrada entre 151 y 1000 habitantes. Viviendas ubicadas en forma continua o dispersa parcialmente. Dispone de un local comunal de uso múltiple y de un Centro Educativo en funcionamiento,”

En nuestro medio es característico del sector rural, oficialmente más de 9 mil en la sierra 4 mil en la selva y más de 2 mil en la costa.

En esta categoría, destaca con nitidez Cajamarca, con algo más de 15% de los caseríos del país, equivalente a casi 740 mil habitantes. Es necesario precisar que en Cajamarca el caserío se refiere a una vivienda rural, es decir rodeada de campo y que es más compleja en términos de funciones que la vivienda urbana. Otros departamentos con % menores pero que destacan sobre el resto son Puno y Piura con 7%, seguido de Junín y La Libertad con 6% y luego con 5% Ancash, Cusco y Huánuco; en todos los casos esos porcentajes tiene fracciones que los acercan a la cifra superior.

c. Pueblos entre 1,001 - 2,500 habitantes

En su acepción relacionada a lo rural, “Pueblo (o Poblado) es una entidad de población de menor tamaño que la ciudad y dedicada principalmente a actividades económicas propias del sector primario, ligadas a las características físicas y los recursos naturales de su entorno próximo (agrícola, ganadero, forestal, pesquero o a veces minero); aunque en la actualidad han aumentado mucho las actividades terciarias, y en algunos casos el turismo rural. Se distingue de entidades de menor tamaño (aldeas, lugares, cortijos, etc.) por tener jurisdicción propia; habitualmente, el municipio, aunque hay munici-

251 La Dispersión Poblacional, Pedro Alva Mariñas

pios con varios núcleos de población que se consideran pueblos diferenciados (pedanías, parroquias, etc.)”<sup>252</sup>

En el Reglamento de la Ley de Demarcación Territorial se define como Pueblo:

*“Población concentrada entre 1001 y 2500 habitantes. Viviendas ubicadas en forma contigua y continuada, con una disposición tal que conformen calles y una plaza céntrica. Cuenta con servicios de Educación: infraestructura, equipamiento y personal para el nivel de primaria completa; con servicios de Salud: infraestructura, equipamiento y personal de un Puesto de Salud; de un Local Comunal de uso múltiple y áreas recreacionales.”*

d. Villas, entre 2,501 - 5,000 habitantes

Una villa es definida como una población a la que históricamente se le han concedido ciertos privilegios. Su tradición de remonta a la Villa Romana, pero en América Latina ha sido redefinida de muchas maneras; por ejemplo, en Argentina a la *barriada* se le denomina *Villa Miseria*. En Lima una invasión de miles de familias devino en lo que hoy se denomina Villa El Salvador, que antes de ser distrito pertenecía al de Villa María del Triunfo.

El Reglamento de la Ley de Demarcación Territorial, define como Villa a:

*“Población concentrada entre 2501 y 5000 habitantes que cuenta con un Plan de Ordenamiento Urbano aprobado por la Municipalidad Provincial respectiva. Viviendas agrupadas en forma contigua y continuada con una disposición tal que se conformen calles y una plaza céntrica, de acuerdo con el Plan de Ordenamiento Urbano. Servicios de Educación: infraestructura, equipamiento y personal para los niveles de primaria completa y los tres primeros grados de secundaria. Servicios de Salud: infraestructura, equipamiento y personal para un Centro de Salud. Otros servicios de acuerdo con los requerimientos planteados en el Plan Urbano aprobado por la Municipalidad Provincial. Servicios de correos, telefonía pública, entre otros. Desempeñar función de servicios de apoyo a la producción localizada en su área de influencia y función complementaria a los centros poblados del distrito al que pertenece”.*

e. Ciudades menores entre 5,001 - 10,999 habitantes

Esta categoría solamente se menciona de modo referencial dado que no forma parte de la población objetivo, sino parte de una alternativa que tradicionalmente se ha esgrimido desde el Estado. Es decir, la articulación pro medio de vías y prestación de servicios de la población rural dispersa y aislada a las ciudades. Entre ellas, los centros poblados urbanos de esta magnitud son consideradas *ciudades menores*.

En la Libertad y en Piura habrían 14, que comprende al 11%, en cada caso, de la población total de esta categoría; les siguen con una menos Lima y Lambayeque con 13 con porcentajes de población semejantes y luego San Martín y Arequipa con 10 ciudades menores, y cada una de ellas engloba al 7% de la población en esta categoría.

Una visión de síntesis de estas 5 categorías a nivel nacional se presenta a continuación: (Ver tabla 68).

A *grosso modo*, más de un tercio (37.2%) de la población del país, se halla comprendida en dos tercios de los CC. PP. (69.1%) que contienen entre 150 o menos y hasta 10.999 habitantes, siendo el promedio 150 personas. Y de ese conjunto, la categoría sobresaliente es la de *Caserío*, que tiene de 151 a 1,000 habitantes, ya que comprende a casi el 50% (47.3%). Y si se le suma la llamada *Población Dispersa*, la población que habita CC.PP. con 1,000 habitantes o menos alcanza al 71.1% de la población de CC. PP. menos de 11 mil habitantes y si se tiene como universo el total de la población y de los centros poblados del país, los porcentajes que se obtiene son el 26.4% y 68% respectivamente.

Finalmente se presenta la distribución de las Mancomunidades Municipales, reconocidas en la actualidad, también de acuerdo a su ubicación en los ámbitos de las Juntas de Coordinación Interregional. Ello tiene sentido en la medida en que los llamados centros poblados redefinidos en sus caracteres genuinos, también son los protagonistas de los procesos y proyectos de articulación territorial que sus organizaciones, autoridades y dirigentes proponen en las Mancomunidades Municipales, y lo harán en las Mancomunidades Regionales.

252 <http://es.wikipedia.org/wiki/Portal:Rural>



**TABLA N° 68. POBLACION POR CATEGORIAS DE CC.PP. SEGÚN J.C.I. 2007**

| JUNTAS  | CATEGORIAS                          | POBLACION  |       | CC- PP. |       | PROMEDIO HAB |
|---|-------------------------------------|------------|-------|---------|-------|--------------|
|   |                                     | N°         | %     | N°      | %     | %            |
| INTERNOR Junta Interregional de Norte y Oriente     | Población Dispersa Menos de 151 hab | 748 416    | 9.6   | 13 421  | 64.8  | 56           |
|   | Caserío 151 a 1000 hab              | 2 126 632  | 27.3  | 6 761   | 32.7  | 315          |
|   | Pueblo 1001 y 2500 hab              | 44 2912    | 5.7   | 296     | 1.4   | 1 496        |
|   | Villa 2501 y 5000 han               | 329 355    | 4.2   | 93      | 0.4   | 3 541        |
|   | Ciudad Menor 5001 y más             | 4 131 866  | 53.1  | 134     | 0.6   | 30 835       |
|   | TOTAL                               | 7 779 181  | 100.0 | 20 705  | 100.0 | 376          |
| CIAM Consejo interregional de la Amazonía           | Población Dispersa Menos de 151 hab | 243 850    | 14.4  | 3 759   | 70.4  | 63           |
|   | Caserío 151 a 1000 hab              | 436 538    | 25.7  | 1 473   | 27.6  | 296          |
|   | Pueblo 1001 y 2500 hab              | 97 789     | 5.8   | 63      | 1.2   | 1 552        |
|   | Villa 2501 y 5000 han               | 6 6104     | 3.9   | 20      | 0.4   | 3 305        |
|   | Ciudad Menor 5001 y más             | 854 384    | 50.3  | 21      | 0.4   | 40 685       |
|   | TOTAL                               | 1 698 665  | 100.0 | 5 336   | 100.0 | 318          |
| Consejo interregional Centro y Sur                  | Población Dispersa Menos de 151 hab | 711 525    | 16.3  | 16 822  | 79.0  | 42           |
|   | Caserío 151 a 1000 hab              | 1 281 456  | 29.3  | 4106    | 19.3  | 312          |
|   | Pueblo 1001 y 2500 hab              | 335 494    | 7.7   | 224     | 1.1   | 1 498        |
|   | Villa 2501 y 5000 han               | 193 880    | 4.4   | 55      | 0.3   | 3 525        |
|   | Ciudad Menor 5001 y más             | 1 852 595  | 42.3  | 77      | 0.4   | 24 060       |
|   | TOTAL                               | 4 374 950  | 100.0 | 21 284  | 100.0 | 206          |
| MACROSUR Macro región Sur                           | Población Dispersa Menos de 151 hab | 649 250    | 15.7  | 15 106  | 83.3  | 43           |
|   | Caserío 151 a 1000 hab              | 819 253    | 19.8  | 2 773   | 15.3  | 295          |
|   | Pueblo 1001 y 2500 hab              | 229 385    | 5.5   | 151     | 0.8   | 1 519        |
|   | Villa 2501 y 5000 han               | 161 798    | 3.9   | 47      | 0.3   | 3 443        |
|   | Ciudad Menor 5001 y más             | 2 275 914  | 55.0  | 66      | 0.4   | 34 484       |
|   | TOTAL                               | 4 135 600  | 100.0 | 18 143  | 100.0 | 228          |
| Junta de Coordinación Interregional Litoral Central | Población Dispersa Menos de 151 hab | 72105      | 0.8%  | 1897    | 76.1% | 38           |
|   | Caserío 151 a 1000 hab              | 162275     | 1.7%  | 452     | 18.1% | 359          |
|   | Pueblo 1001 y 2500 hab              | 79282      | 0.9%  | 55      | 2.2%  | 1 441        |
|   | Villa 2501 y 5000 han               | 68173      | 0.7%  | 20      | 0.8%  | 3 409        |
|   | Ciudad Menor 5001 y más             | 8 936 429  | 95.9% | 69      | 2.8%  | 129 513      |
|   | TOTAL                               | 9 318 264  | 100.0 | 2 493   | 100.0 | 26 952       |
| TOTAL   | TOTAL                               | 27 306 660 | 100.0 | 67 961  | 100.0 | 402          |

Fuente; Censo Nacional IX de Población y VI de Vivienda 2007. Elaboración RAP, Octubre 2011

## 2. MANCOMUNIDADES

En el Perú desde el año 2007 se reconoció el **Asociativismo de Derecho Público Municipal**, mediante Ley N° 29029 (Ley de Mancomunidades) pero, recién es con su reglamentación mediante D.S. N°046-2010-PCM y el Reglamento de Registro de Mancomunidades Municipales aprobado mediante la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 228-2010-PCM-SD han permitido precisar mayor detalle sobre la organización de la mancomunidad y los aspectos presupuestales relacionada principalmente con la Inversión Pública.

El Registro de Mancomunidades Municipales, administrado por la Secretaría de Descentralización, ya cuenta con 104 Mancomunidades municipales (hasta el 04 de Noviembre del 2011) inscritas, con

la participación de 523 municipalidades, (51 Municipalidades Provinciales y 472 Municipalidades Distritales), ubicadas en 18 Regiones del País, principalmente en las zonas rurales y pobres del país, tal como se aprecia en el Gráfico 01 Ayacucho, Puno, Cuzco y Apurímac donde se expresa con mayor presencia la mancomunidad municipal.

Desde la modificación del reglamento de registro de mancomunidades, a través de la secretaría de descentralización, han obtenido su registro 102 mancomunidades (al 25 de octubre) pertenecientes a 19 regiones del país.

31 de ellas son mancomunidades de tipo provincial y 71 de tipo distrital. Existen 10 mancomunidades que traspasan sus límites regionales (mancomunidades interregionales)

Las Regiones de Ayacucho y Puno, son las que registran la mayor cantidad de mancomunidades, con 22 y 14 mancomunidades respectivamente.

Los objetivos principalmente planteados son:

- Promoción del empleo
- Mejoramiento de vías
- Protección del medio ambiente
- Manejo de Residuos Sólidos
- Promoción de la participación Ciudadana
- Servicios públicos de salud y educación

Existen expedientes que ya están en proceso de obtención de su registro, pero para este primer informe hicimos un corte al 25 de octubre, en el informe final coordinaremos con la Dirección de gestión de Inversiones, unidad orgánica de la secretaría de descentralización para determinar el corte del informe final.

En el taller interno realizado a fines de noviembre se informó que ya son 104 las mancomunidades registradas.

#### **Las Mancomunidades Registradas**

Hemos organizado la información sobre las mancomunidades registradas en base a unos indicadores mínimos y por las denominadas juntas interregionales.

#### **Macro Sur**

Las mancomunidades de la MACRO SUR, que abarca a las regiones de Cusco, Puno, Arequipa, Moquegua, Madre de Dios y Tacna cuentan con 27 mancomunidades registradas.

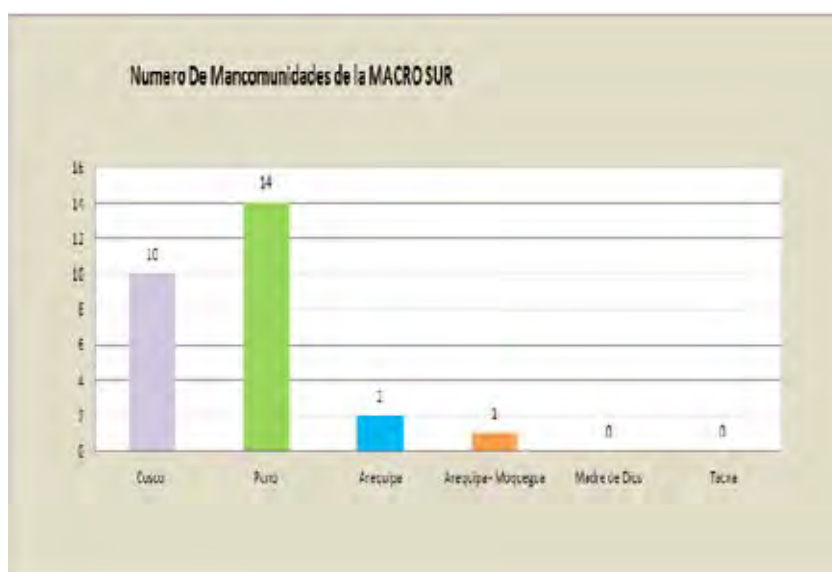
**Cuadro N° 01: Total Mancomunidades Macro Sur**

| <b>Total Mancomunidades</b>        | <b>27</b>  |
|------------------------------------|------------|
| Total de Regiones que abarcan      | 4          |
| Total de Distritos que participan  | 129        |
| Total de Provincias que participan | 27         |
| Promedio de % de avance de Psto.   | 44.2%      |
| Maximo                             | 87.4%      |
| Minimo                             | 22.5%      |
| Promedio de Psto. PIA 2011         | 2,615,311  |
| Maximo PIA 2011                    | 21,707,542 |
| Minimo PIA 2011                    | 625,684    |

**Cuadro N° 02: Regiones por Mancomunidades Registradas Macro Sur**

| Region              | Nro. De Mancomunidades<br>MACRO SUR |
|---------------------|-------------------------------------|
| Cusco               | 10                                  |
| Puno                | 14                                  |
| Arequipa            | 2                                   |
| Arequipa - Moquegua | 1                                   |
| Madre de Dios       | 0                                   |
| Tacna               | 0                                   |

**Grafico N° 02: Número de Mancomunidades de la MACRO SUR**



## CENSUR

Las mancomunidades de la CENSUR, que abarca a las regiones de Apurímac, Ayacucho, Junín, Huancaavelica, Huánuco y Pasco cuentan con treinta y ocho (38) mancomunidades registradas. Esta zona es la que cuenta con el mayor registro de mancomunidades a nivel nacional

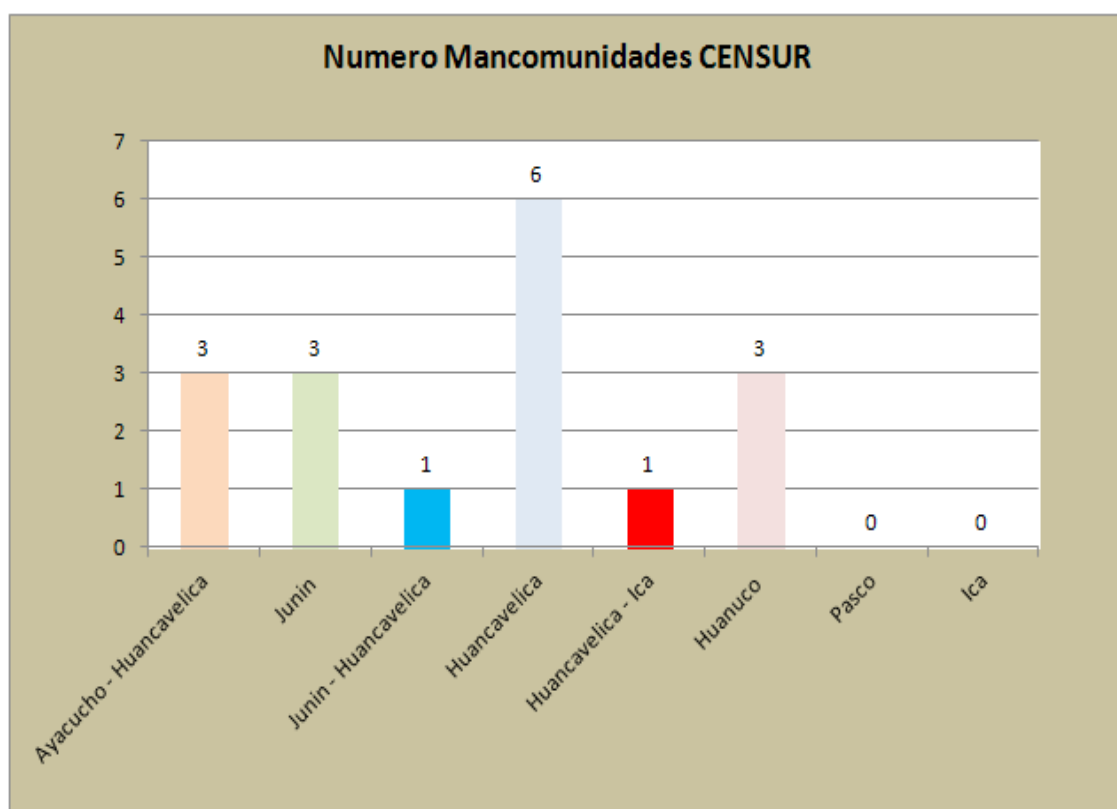
**Cuadro N° 03: Total Mancomunidades CENSUR**

| Total Mancomunidades               | 38         |
|------------------------------------|------------|
| Total de Regiones que abarcan      | 6          |
| Total de Distritos que participan  | 152        |
| Total de Provincias que participan | 32         |
| Promedio de % de avance de Psto.   | 46.5       |
| Maximo                             | 82.3%      |
| Minimo                             | 3.1%       |
| Promedio de Psto. PIA 2011         | 1,814,037  |
| Maximo PIA 2011                    | 40,806,816 |
| Minimo PIA 2011                    | 49,423     |

**Cuadro N° 04: Regiones por Mancomunidades Registradas CENSUR**

| Region                  | Nro. De Mancomunidades CENSUR |
|-------------------------|-------------------------------|
| Apurimac                | 10                            |
| Ayacucho                | 22                            |
| Ayacucho - Huancavelica | 3                             |
| Junín                   | 3                             |
| Junín - Huancavelica    | 1                             |
| Huancavelica            | 6                             |
| Huancavelica - Ica      | 1                             |
| Huanuco                 | 3                             |
| Pasco                   | 0                             |
| Ica                     | 0                             |

**Grafico N° 03: Número de Mancomunidades de la CENSUR**



#### INTERNOR

Las mancomunidades de la INTERNOR, que abarca a las regiones de Piura, Cajamarca, Lambayeque, La Libertad, Ancash, San Martín y Tumbes cuentan con veintiún (21) mancomunidades registradas.

El cuadro que presentamos también presenta algunos aspectos que es necesario evaluar, como la ejecución presupuestal y sus techos.

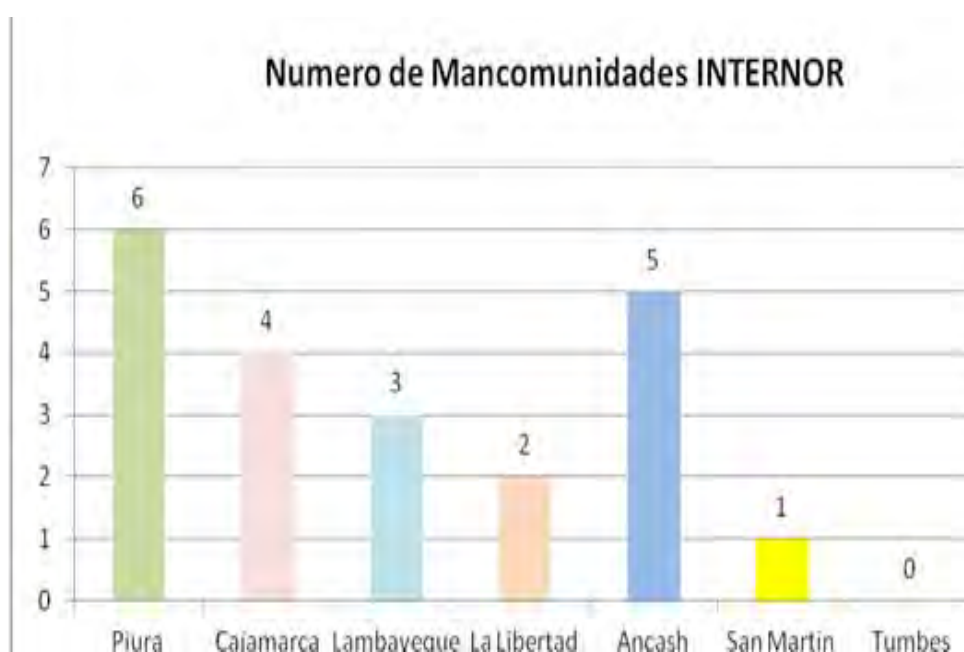
**Cuadro N° 05: Total Mancomunidades INTERNOR**

| <b>Total Mancomunidades Norte</b>  | <b>21</b>  |
|------------------------------------|------------|
| Total de Regiones que abarcan      | 7          |
| Total de Distritos que participan  | 104        |
| Total de Provincias que participan | 29         |
| Promedio de % de avance de Psto.   | 44.90%     |
| Máximo                             | 92.40%     |
| Mínimo                             | 3.20%      |
| Promedio de Psto. PIA 2011         | 2,721,331  |
| Máximo                             | 23,333,589 |
| Mínimo                             | 252,946    |

**Cuadro N° 06: Regiones por Mancomunidades Registradas INTERNOR**

| <b>Regiones</b> | <b>Numero de Mancomunidades INTERNOR</b> |
|-----------------|--|
| Piura           | 6  |
| Cajamarca       | 4  |
| Lambayeque      | 3  |
| La Libertad     | 2  |
| Ancash          | 5  |
| San Martin      | 1  |
| Tumbes          | 0  |

**Grafico N° 04: Número de Mancomunidades de la INTERNOR**



## CIAM

Las mancomunidades de la CIAM, que abarca a las regiones de Amazonas, Loreto y Ucayali cuentan con sólo tres (03) mancomunidades registradas.

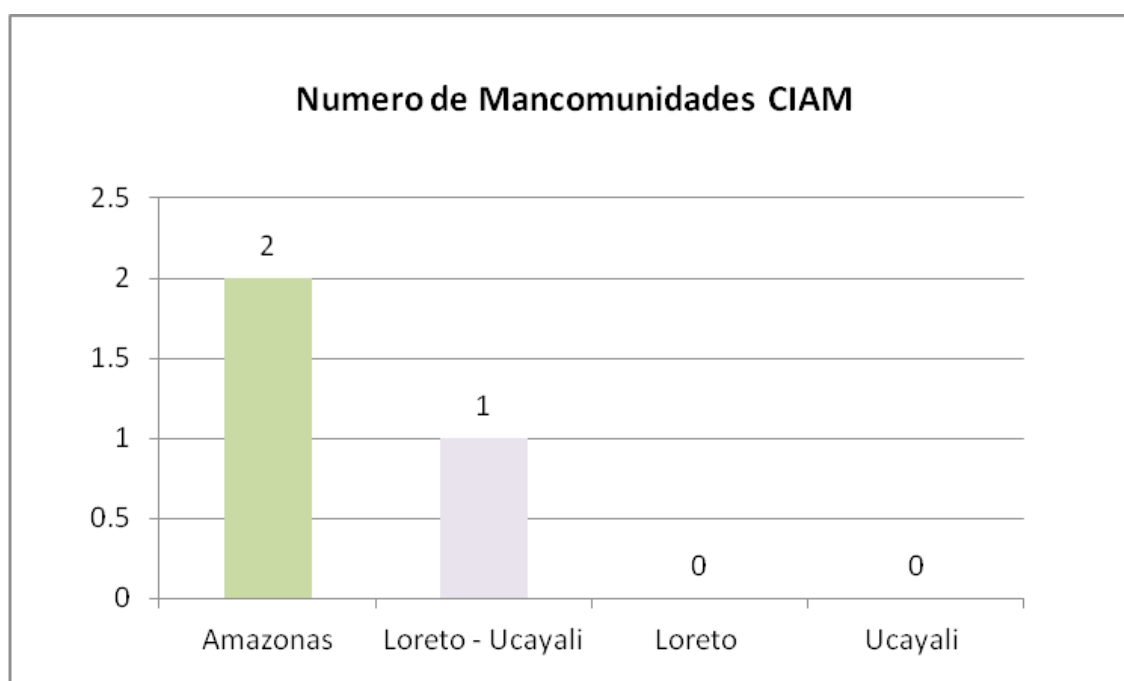
**Cuadro N° 07: Total Mancomunidades CIAM**

| Total Mancomunidades CIAM          | 3         |
|------------------------------------|-----------|
| Total de Regiones que abarcan      | 3         |
| Total de Distritos que participan  | 14        |
| Total de Provincias que participan | 5         |
| Promedio de % de avance de Psto.   | 39.20%    |
| Máximo                             | 84.60%    |
| Mínimo                             | 6.20%     |
| Promedio de Psto. PIA 2011         | 1,236,740 |
| Máximo                             | 3,258.13  |
| Mínimo                             | 538,603   |

**Cuadro N° 08: Regiones por Mancomunidades Registradas CIAM**

| Regiones         | Numero de Mancomunidades CIAM |
|------------------|-------------------------------|
| Amazonas         | 2                             |
| Loreto - Ucayali | 1                             |
| Loreto           | 0                             |
| Ucayali          | 0                             |

**Grafico N° 05: Número de Mancomunidades de la CIAM**





**CUADRO 01: Municipalidades Mancomunadas**

| MUNICIPALIDADES | NUMERO |
|-----------------|--------|
| PROVINCIALES    | 51     |
| DISTRITALES     | 472    |

Fuente: Secretaría de la Descentralización – PCM, 04-11-2011

Elaboración propia.

**GRAFICO 01: MANCOMUNIDADES POR REGION**



Total de Mancomunidades 104

Fuente: Secretaría de la Descentralización – PCM, 04-11-2011

Elaboración Propia

Las mancomunidades adquieren mayor perspectiva cuando están asociadas al desarrollo económico local y en especial a las cadenas productivas locales, como reseña Rodríguez Alban.



De acuerdo al Ministerio de Economía y Finanzas y la Dirección General de Proyectos de Inversión son ya 19 mancomunidades municipales que se han incorporado al Sistema Nacional de Inversión Pública, esto demuestra que a poco tiempo de su funcionamiento ya se están consolidando como institución, están formando su propia visión del desarrollo local, en tareas de mayor impacto y cobertura relacionadas a proyectos inter distritales, inter provinciales o de distritos y provincias.

En el siguiente gráfico se aprecia la distribución de las mancomunidades en el territorio del país por Municipalidades Distritales y Provinciales, de acuerdo a la información registrada en la Secretaria de la Descentralización.

### MANCOMUNIDADES

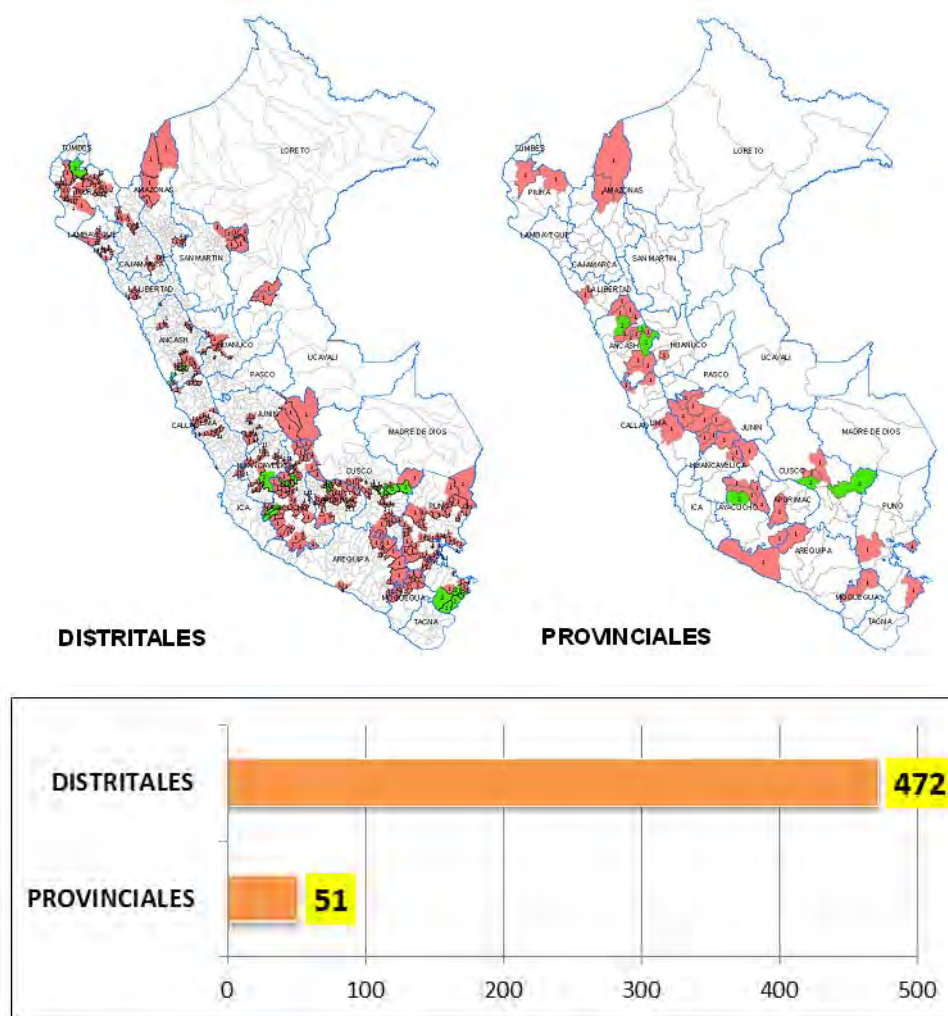


Gráfico elaborado por la Oficina de Gestión de las Inversiones- SD-PCM

Fuente: Rodríguez Alban

- La fragmentación existente en el ámbito municipal (1836 Municipalidades distritales y Provinciales), dificulta por falta de escala económica y densidad poblacional las posibilidades de mejorar las condiciones de vida de la población de los distritos más pequeños, principalmente rurales.
- Lo que constituye una oportunidad para la conformación de Mancomunidades que integren la gestión pública municipal en territorios más amplios, así lo evidencia las mancomunidades constituidas a la fecha, principalmente en la sierra sur y centro del país donde se concentran el mayor número de municipalidades rurales y pobres del país.
- Además debemos tener en cuenta que el crecimiento de las ciudades, ha generado un desequilibrio territorial, una afectación al ambiente y por consiguiente ha acrecentado la desigualdad social y exclusión social.

**Cuadro No 23. Mancomunidades existentes**

| Mancomunidades                             | Año de acuerdo   |
|--|--|
| Amazonas- San Martín-La Libertad-Cajamarca | El 2009, por los tres primeros. Cajamarca se integra el 2010 |
| Arequipa- Ayacucho                         | 2011   |
| Ayacucho-Huancavelica-Apurímac             | 2011   |

La más antigua de las mancomunidades, mediante ordenanzas regionales y comisiones de trabajo, ha priorizado la ejecución de proyectos estratégicos, entre ellos: la construcción de la carreta que conectara Cajamarca-Celendín-Balsas y Chachapoyas, y la que unirá el distrito de Salaverry en la Libertad con el distrito de Juanjo en San Martín, además implementará una línea de transmisión eléctrica interdepartamental (Cajamarca Norte, Cállic y Moyobamba). Las mancomunidades regionales cuenta hora con la Ley No 29768, pero le falta su reglamentación.<sup>253</sup>

La MR Arequipa –Ayacucho ha priorizado la formulación de expedientes para crear Consejos de Cuencas en ambas Regiones, construcción de represas, reservorios y siembras de agua, infraestructura vial, corredores económicos y turísticos, y otros puntos como trabajar propuestas para reformar la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales<sup>254</sup>. Por su parte la Ayacucho-Huancavelica-Apurímac, que asocia a las tres regiones más pobres del país, priorizaran el aprovechamiento del Río Pampas en beneficio de Apurímac y Ayacucho, la posibilidad de corredores económicos de yerba aromáticas y de papas nativas., proyectos de integración vial, y gestionar recursos para la lucha contra la desnutrición infantil y mortalidad materna<sup>255</sup>.

Estas Mancomunidades pueden ser potenciadas, con la reciente aprobación de la Ley de Mancomunidad Regional-Ley No 28768, promulgada el 22/07/2011. La Mancomunidad Regional es definida como ***“el acuerdo voluntario de dos o más gobiernos regionales que se unen para la prestación conjunta de servicios públicos, cofinanciamiento o inversión en la ejecución de obras, que promuevan la integración, el desarrollo regional y la participación de la sociedad, coadyuvando al proceso de regionalización”***. La reglamentación de esta Ley debe hacerse en un plan máximo de sesenta días posterior a la publicación de la misma, es decir la fecha límite sería el 24 de setiembre del 2011..

Los Desafíos de la autonomía y la asociatividad en la gestión y administración de los gobiernos subnacionales, son planteados en una propuesta que incorporamos para esta modalidad de gestión del territorio<sup>256</sup>, por Carlos Hugo Molina<sup>257</sup>

La existencia de Mancomunidades Municipales, que bajo diversos nombres y modalidades organizativas, están desarrollando el asociativismo municipal para el desarrollo, permite recoger un conjunto de lecciones de las experiencias ejecutadas. En cada uno de los países de América Latina y los modelos españoles, aportan saberes y conocimientos de utilidad práctica que al socializarse, se constituyen en saberes colectivos. En materia social no existe la copia ni el traslado teórico de instrumentos, sin embargo experiencias similares aportan luces que ajustadas y aplicando la innovación, establecen vasos comunicantes de conocimiento.

El proceso de descentralización, como expresión del nuevo rol de los órganos locales de poder, se ve acentuada por la expansión de la democracia como régimen político y la necesidad de acercar gobierno y ciudadanos. Es por esto que el asociativismo de los gobiernos locales es una de las innovaciones institucionales que se está generalizando en el continente. Estas agrupaciones, ofrecen una vía descentralizada de desarrollo a través de la asociación libre y voluntaria de gobiernos locales que

253 IDEM

254 Gobierno Regional de Arequipa. Acuerdo Regional No 039-2011-GRA/CR-Arequipa, de fecha 25/05/2011.

255 Presidentes de Huancavelica, Ayacucho y Apurímac crean Mancomunidad Regional. <http://www.noticiasser.pe/> 15/06/2011

256 Resumen de una investigación realizada para RIMISP en Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua y Perú. Con el apoyo de Manuel Dammert Ego Aguirre, Vladimir Ameller, Manuel Chiriboga, y Eduardo Ramírez

257 Abogado con especialidad en Derecho Constitucional y Administrativo. Fue el Primer Secretario Nacional de Participación Popular en Bolivia y Prefecto (Gobernador) del Departamento de Santa Cruz. Preside el Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible, CEPAD, y tiene 16 libros publicados en diferentes materias. [www.cepad.org](http://www.cepad.org)

la asumen como instrumento de desarrollo, buscando acercar las circunscripciones político-administrativas a la geografía de los territorios y a la dinámica de su construcción social. En general, podemos reconocer dos grandes tipos de asociativismo según sus objetivos:

- Ociativismo Gremial, relacionado a las tradicionales Asociaciones o Federaciones de Municipios, con énfasis reivindicativos y demandantes de recursos e interlocución política ante los gobiernos nacionales.
- Asociativismo Mancomunitario, vinculado al desarrollo, a la gestión asociada de servicios y territorios y al establecimiento de alianzas para lograrlo.

Las mancomunidades ofrecen una opción a dos categorías políticas que no han encontrado hasta ahora una respuesta armónica: las necesidades sociales de los territorios y las modalidades de administración espacial del Estado. Las dinámicas sociales se expresan con movilizaciones y demandas de vida digna, desarrollo y producción; las preocupaciones de la administración del territorio, han girado en torno a funciones y competencias administrativas.

América Latina, en los últimos 20 años, ha pasado del estado-centralista a una dinámica de centralidad que se desplaza a los diversos territorios y poderes sociales. Éste es el sentido de las crecientes y distintas autonomías reclamadas, diseñadas o en progresivo ejercicio, en los procesos de reforma descentralizadora. En ese escenario, las mancomunidades surgidas desde la unión de esfuerzos locales, para cumplir objetivos de limitadas competencias, empiezan a abrirse y constituirse en un espacio para gestionar nuevos desafíos de las localidades, regiones y sus territorios. En todo caso, se puede afirmar, que las mancomunidades son el resultado de la voluntad y visión de las autoridades locales, antes que una respuesta de los niveles centrales al ordenamiento legal vigente<sup>258</sup>.

Las mancomunidades municipales tienen diversas formas organizativas, pero en general se trata de asociaciones voluntarias entre municipios, con el objetivo de coordinar acciones en campos de interés compartido o donde la asociación permite asumir competencias en forma más efectiva. Como muestran las experiencias, las condiciones de lo local en el mundo global, aportan nuevas perspectivas a este tipo de asociación; y al colocarse en primer plano las exigencias del desarrollo de los territorios y su gestión con autonomía, le abren un nuevo rol a las mancomunidades municipales.

Las experiencias muestran un panorama heterogéneo en la región. Las diferencias apuntan desde el marco jurídico hasta las atribuciones de las mancomunidades pasando por la relación con el entorno local, nacional e internacional. A continuación se destacan cinco ejes sobre los cuales es factible caracterizar la heterogeneidad regional:

- Densidad nacional:** Las mancomunidades municipales son instancias que se presentan en la mayoría de los países en forma dispersa y aislada, sólo en Bolivia tiene una presencia masiva.<sup>259</sup>
- Régimen jurídico:** Las mancomunidades tiene un régimen jurídico propio y relativamente desarrollado en varios países, aunque en la mayoría son de referencias genéricas. En general, la tendencia más extendida es la de una ausencia normativa expresa, con la consiguiente ausencia de políticas públicas y de incentivos para su fortalecimiento, y la de apelar a las Asociaciones Municipales para llenar el vacío.
- Competencias y atribuciones:** Nuestros países viven procesos de reforma administrativa, en los cuales no existe un adecuado mapa competencial entre los diferentes niveles de gobierno, y en los que, todavía está en debate la eficacia de las competencias de niveles intermedios de gobierno subnacionales. En esas condiciones descentralizadoras, las mancomunidades se unen en base a competencias imprecisas y con atribuciones en pugna entre los distintos niveles de gobierno. Esta dificultad, es a la vez, una de sus potencialidades al dejar un espacio muy amplio de creatividad e innovación. Es común en la región, la formación de mancomunidades para ejecutar

258 Hemos encontrado que esto explica la razón por la que en Bolivia, donde existe norma legal, régimen jurídico y recursos públicos, las mancomunidades que nacen desde la voluntad local como una experiencia amplia y masiva, pueden consolidarse y crecer en el ejercicio de competencias, con autonomías. En otros países del continente, no existen políticas públicas al respecto, por lo que las mancomunidades quedan libradas a esfuerzos aislados, algunas veces, con sólo respaldo de entidades de la cooperación internacional.

259 Hay un reconocimiento creciente en la mayoría de los países de América latina sobre el instrumento. Mención especial en el Perú, Ecuador y los países Centro Americanos, Honduras, en particular.

un proyecto, para administrar una cuenca, un parque nacional o un corredor agro biológico.

- d. Relación con la cooperación internacional: Las mancomunidades tienen una relación distinta con la cooperación internacional; donde existe mayor capacidad de autonomía, la cooperación internacional se integra a la dinámica marcada por los gobiernos municipales; en otras zonas, como en Centroamérica, la cooperación internacional sustenta y afianza las dinámicas mancomunitarias para en la mayoría de los casos implementar sus propias agendas, que las hace vulnerables y con dificultades de sostenibilidad en el tiempo.
- e. Estrategias de integración: Algunas de las experiencias encontradas, permiten identificar a las mancomunidades municipales como actoras territoriales que fortalecen procesos de integración fronterizas, por las relaciones entre municipios fronterizos y las alianzas en temas económicos que se desarrollan entre ellos.

### La mancomunidad como opción para el desarrollo de los territorios

Las mancomunidades pueden ser instrumentos de desarrollo en los ámbitos económicos de gobernanza y de participación ciudadana dentro de los territorios. Algunas de las categorías recurrentes se expresan a continuación.

### Desarrollo económico

Las experiencias muestran un instrumento de gestión territorial, que, a pesar de no tener las mismas categorías administrativas en todos los países<sup>260</sup>, están logrando manifestaciones de acción y debates similares.

Las mancomunidades tienen una diversidad de modalidades organizativas, escalas y alcances, pero en todos los casos, presentan potencialidades y desafíos a los procesos de descentralización. Tomando en cuenta la experiencia, es posible establecer las modalidades generales con las cuales se manifiestan y el potencial escenario de gestión territorial que tienen por delante; si a ello le incorporamos las características generales, tendremos la posibilidad de visualizar una estrategia de gestión de las mancomunidades, como un nuevo y adecuado sujeto promotor del cambio en los territorios.

Encontramos que todos los territorios tienen opciones potenciales de desarrollo y que las múltiples posibles relaciones entre lo local y lo global, y los cambios constantes en las sociedades de conocimiento y su paradigma tecno productivo, les abren un abanico de opciones y oportunidades. Estas posibilidades deben ser analizadas reconociendo en algunos casos la inequívoca desventaja inicial de territorios rurales y pobres, en el margen de los procesos globales.

La mancomunidad de municipios tiene las posibilidades de generar proyectos articuladores<sup>261</sup> que ayudan a superar la tendencia localista y atomizadora de la inversión administrativa municipal. En Bolivia, la experiencia de la Mancomunidad de la Chiquitania impulsada por el CEPAD, da cuenta justamente de la posibilidad de que mancomunidades potencien recursos identitarios locales para un desarrollo basado en el turismo, pero con visión territorial<sup>262</sup>.

Una constatación es que las experiencias mancomunitarias se basan en acuerdos para la provisión de servicios o administrar y gestionar competencias o sistemas administrativos; la aparición de la variable “desarrollo” entendida como generación de capacidades productivas y de excedente, aun cuando todavía limitada, es una variante que abre una nueva dimensión. Esto implica sin embargo,

260 Con relación al Gobierno Local, por ejemplo, existen diferentes nomenclaturas, pero todas confluyen en un instrumento de gestión del Estado a cargo de una instancia de la división político-administrativa.

261 La categoría que se expresa en este criterio es la denominada “inversión concurrente”, y tiene que ver con el acuerdo entre diversos actores públicos y privados para llevar adelante un emprendimiento cofinanciado de inversión. Naturalmente, se expresa esta articulación, en el aporte de recursos y en la ejecución de proyectos sobre los que concurren diferentes intereses.

262 CEPAD, Desarrollo Humano Sostenible en las Misiones Jesuíticas de Chiquitos de Bolivia. El caso del municipio de Concepción. Territorios con Identidad, proyecto RIMISP.



definir estrategias de desarrollo, identificar recursos para el desarrollo, eliminar las restricciones que los territorios pobres tradicionalmente tienen: mala infraestructura de comunicaciones, limitada o ninguna conectividad, capacidades humanas limitadas, entre otros factores.

Las mancomunidades deberían enfrentar estas limitaciones estructurales, concentrar esfuerzos y conectar fortalezas de diversas localidades y municipios. Ello requiere alejar la tentación de subdividir en función de las demandas dispersas y puntuales, los recursos limitados. La mancomunidad abre la posibilidad de solucionar la escasez de agua de manera integral, por ejemplo, analizando variables de economía de escala.

## Instrumento de gobernanza

Los desafíos de la gestión territorializada, le abren una importante perspectiva a la nueva forma de gestión de las mancomunidades para su gobernanza; ella se sustenta en el acuerdo de la diversidad de actores para llevar adelante un proyecto común de desarrollo local-regional, y que expresa una nueva relación entre la sociedad democrática, el estado descentralizado y el mercado competitivo.

Esta nueva relación de gobernabilidad tiene sustento en la condición de ciudadanía, como integrante de la comunidad política de derechos y deberes que expresa la calidad de relación entre la sociedad y el estado, y en la que es clave la estrategia de construcción de capacidades.

Se evidencia, también, que el asociativismo municipal representa una forma en tránsito de institucionalidad relacionado con una nueva división del trabajo político y gerencial fruto de la modernización del Estado y los procesos de descentralización.

Para que las mancomunidades aporten positivamente a procesos de gobernanza no excluyente al interior de los territorios, se han identificado una serie de posibilidades:

- Mancomunidades sustentadas en esquemas amplios de participación. La mancomunidad necesita basar su despegue en la identidad socio-comunal, y en los lugares que correspondan, desde un enfoque pluriétnico intercultural, abriendo diversos espacios para la participación de sus actores.
- La autonomía como base de la colaboración. La mancomunidad, al tener a los municipios como actor de su creación, tiene que respetar la autonomía institucional de los gobiernos municipales que la conforman. Puede mencionarse el que sus integrantes tienen igual peso en las decisiones aunque sus aportes sean proporcionales a sus poblaciones y/o capacidad de ingresos. También, que el convenio mancomunado sea aprobado por decisión de sus Concejos Municipales y que los Alcaldes integren su Directorio de Gestión, garantizan el respeto a la autonomía municipal<sup>263</sup>.
- Las mancomunidades tienen que definir sus roles y objetivos. La mancomunidad debe establecer claramente el objeto de su asociatividad, y de las competencias que las municipalidades delegan a la mancomunidad para capturar los beneficios de escala, generar ahorros y buscar la apropiación de externalidades económicas positivas en la gestión mancomunada. De esta forma, la mancomunidad no funciona como una dependencia de la administración municipal, sino como un socio estratégico para generar capacidades de las que, individualmente, carecería.
- La estrategia de financiamiento para la sostenibilidad. El funcionamiento de la mancomunidad municipal está subordinada al esquema de su financiamiento. Los aportes de las municipalidades de acuerdo al convenio mancomunitario, es una cuestión esencial para establecer una administración mínima que gestione la mancomunidad y que principalmente aborde dos ámbitos de la gestión mancomunada: la planificación intermunicipal, y el apoyo a emprendimientos de desarrollo económico local y regional, incorporando a los actores económicos de la mancomunidad en estos procesos.
- La mancomunidad como gestor de redes. Las mancomunidades deberían facilitar la conexión entre niveles de gobierno en función de territorios. En los diversos países, las reformas descentralizadoras están en proceso de articular sus mapas competenciales, los que tienen no sólo diversos ritmos sino marchas y contramarchas. Al abrirse las políticas públicas a la gestión de los territorios

<sup>263</sup> Contrariamente a las críticas contra la posibilidad de que las mancomunidades se superpongan a los gobiernos locales/municipales, la existencia de una directiva integrada por autoridades municipales, deja en evidencia la relación de autoridad sobre los técnicos.



se requiere que la mancomunidad funcione con flexibilidad, para ser lugar de encuentro y articulación de los diversos niveles de gobierno del Estado, en función del objeto y territorio de la mancomunidad.

Como se muestra, estos aspectos contribuyen a la construcción de capacidades institucionales decisivas para el desarrollo local territorial; y van más allá del período de recambio electoral municipal, posibilitando una visión institucional pluripartidista en los funcionarios públicos, de su institucionalidad y capacidad.

### Instrumento de participación ciudadana

Las transferencias directas de recursos para la prestación de servicios públicos, la promoción con incentivos fiscales y el enfoque territorial de la gestión pública, contribuye a lograr la sostenibilidad de las mancomunidades municipales. Y esa sostenibilidad abre la posibilidad de la participación ciudadana responsable. Como ha sido señalado, el concepto más importante del financiamiento es el de apropiación de la mancomunidad como instrumento de poder y gestión supramunicipal asociada, y el de sostenibilidad fiscal, como evidencia de la voluntad de aporte y contribución que soporta una estructura de gestión territorial.

La mancomunidad se nutre, y a la vez fortalece la gobernabilidad democrática, al establecer a través de la participación, mecanismos para alimentar, dar seguimiento y controlar el cumplimiento de los compromisos y aspiraciones de quienes la conforman; la voluntad para enfrentar materias postergadas y de complejo tratamiento como la generación de empleo, mejora en los ingresos y dinamismo de las redes y mercados locales, la relacionan directamente con los mecanismos de participación popular.

Idealmente los actores centrales de participación en la mancomunidad deben ser los agentes económicos, expresados en sindicatos de productores, asociaciones, pequeños empresarios y organizaciones económicas rurales, generalmente soslayados por organizaciones de mayor peso social y capacidad de movilización en el ámbito regional o nacional; naturales conquistadores de los espacios de decisión, conocidas ampliamente por la captura de un presupuesto local a cargo de las minorías movilizadas. Por ello, la participación en las mancomunidades cambia de énfasis, privilegia actores con intereses de un ámbito espacial superior al localismo, como lo reflejan las actividades económicas del territorio que representa la mancomunidad, no duplican ni crean actores, sino incluyen a aquéllos que generan la dinámica económica y fortalecen las economías domésticas.

Si la construcción del territorio pasa por un complejo mecanismo de relaciones políticas, humanas, económicas, culturales y sociales, el empoderamiento territorial de los habitantes es uno de los requisitos básicos para la construcción de la gestión mancomunitaria. Y el conocimiento de los instrumentos que le facilitarán su relación es otro de ellos. Se trata de pasar de la relación de oferta/demanda de la planificación participativa, con su sesgo administrativista y de servicios, a otra que prioriza lo productivo, y que incorpora en la dinámica de la gestión, las demandas de una sociedad productora y una población que requiere compartir excedentes de su capacidad productiva<sup>264</sup>.

La unión de las categorías ciudadanas de responsabilidad fiscal con el ejercicio del derecho a la participación ciudadana, expresa una síntesis virtuosa que relaciona demanda de gestión con eficacia administrativa y desarrollo de capacidades productivas. En esa perspectiva, la mancomunidad puede convertirse en un espacio/instrumento que jerarquice la participación en un contexto productivo y de gobernanza, haciendo efectiva categorías como sustentabilidad, desarrollo productivo, inclusión productiva, sociedad de la información y nuevas tecnologías, para que la contraloría social sea algo más que fiscalización de la gestión de las autoridades locales.

### Lecciones de las experiencias

**No hay recetas ni situaciones que no se puedan modificar; hay que descubrir lo específico y sus potencialidades para superar la pobreza y generar desarrollo. La gestión del territorio y sus instrumentos mancomunados debe responder a realidades concretas y objetivas.**

<sup>264</sup> La participación ciudadana en la gestión de las mancomunidades, es un elemento en exploración. Y de la misma manera, como existe dificultad de alcanzarse plenamente en el nivel municipal, junto con la categoría de “desarrollo económico local”, son los componentes que buscan su institucionalidad.

El posicionamiento de los actores en el territorio, en las interrelaciones de los Estados-Nación, y en el mundo, es la clave local-global para sus opciones de desarrollo. Para lograrlo es indispensable, por más subordinada, marginada, excluida o en pobreza, en que se encuentra una localidad, que se identifique y despierte la singularidad del territorio para lograr las sinergias de sus recursos y valores. De esta forma, la nueva gestión local se reposicionará en el mundo, construyéndose socialmente en el territorio la comunidad de ciudadanos que avanzan proyectos para vivir en justicia y con libertad.

**Las mancomunidades son instrumentos para una gestión desde lo local-territorial, con ámbitos territoriales diversos y amplios; no reemplazan a otras entidades de Gobierno, ni tampoco se limitan al ámbito de una Municipalidad, en cuya voluntad asociativa tienen su fortaleza.**

La mancomunidad se desvirtúa cuando duplica y compite por reproducir aquello a lo cual se dedican los Gobiernos Municipales o el Gobierno Nacional. Sin embargo, puede la mancomunidad, sin proponérselo, completar transitoriamente las fragilidades de los niveles intermedios de administración del Estado cuando éstos son débiles institucionalmente.

Las mancomunidades han surgido desde lo local, pese a que inicialmente estaban reducidas a servicios y a la administración de ellos, para abrirse a lo local territorial y el desarrollo. Parten desde las municipalidades, con gestión desde lo local, afianzadas en la voluntad y la legitimidad social de sus poblaciones. Su objeto va ampliándose a tener ámbitos territoriales diversos, al unir a municipalidades con esas vocaciones en común. Sus proyectos se institucionalizan y amplían las dimensiones y los actores de la actividad del Gobierno local. Esta afirmación de lo local, como territorial, supone proyectar lo agrícola y no agrícola, lo rural y lo urbano como urbano-regional, los recursos en espacios geo-económico-culturales; las actividades y los circuitos, en unidades de sinergia integral.

**Las mancomunidades surgen de la voluntad local, y no se forman por mandato de ley<sup>265</sup>, pero requieren de políticas públicas que las incentiven, para afirmar el cambio territorial e institucional que pueden hacer posible su viabilidad. En los países que existen normas de apoyo, las mancomunidades logran mejores resultados para los territorios donde se encuentran.**

La mancomunidad municipal requiere ser sujeto de un proceso de reconocimiento más que de creación. La conformación es el hecho formal y posterior a su redescubrimiento como nueva forma de administración del espacio.

Formadas desde las localidades, la atención a los asuntos del territorio, y en especial, al desarrollo económico territorial, requiere un paso de calidad estratégica de gestión para tener sostenibilidad en el largo plazo. No son un acto burocrático administrativo. No derivan del texto de la ley. Son expresión social de una nueva gestión del territorio, limitada, exigente, esperanzada, siempre afincada desde lo local que interpela a su nación. Por esta condición, requiere la existencia de una política pública promotora, de una condición jurídica apropiada, que establezca sus marcos legales de empeño, promueva sus modalidades diversas, incentive sus actividades y facilite sus alianzas. Con la política pública promotora, la mancomunidad puede afianzar y generalizar el paso estratégico de calidad en la gestión territorial.

**Las mancomunidades expresan un espacio social de reunión de voluntades para la mejor gestión, superando la reivindicación aislada, el faccionalismo, la polarización étnica excluyente, y el aislamiento en sus proyectos.**

Al incorporar progresivamente a los diversos actores del territorio y asumir los desafíos de sus diversas dimensiones (físico-geográfico-técnico, de integración social, de identidad cultural, de vinculación pluri-étnica y de la demarcación política administrativa), la mancomunidad se va constituyendo en un espacio social de concertación para la acción común y el adecuado tratamiento de intereses. Puede reconocer la legitimidad de la política y al mismo tiempo superar las diferencias político-partidarias, y también vincularse con diversas entidades internas y externas sin limitarse a su afiliación política, sino poniendo por delante los asuntos del desarrollo común.

Al ser los fenómenos económicos más espaciales que de circunscripción territorial, las mancomunidades generan una gran oportunidad de abordar procesos de desarrollo económico desde una pers-

---

265 Excepción de la Ley de Participación Popular boliviana, que obligaba el asociativismo a los municipios con población menor a 5.000 habitantes, para ser receptores de recursos de transferencia.

pectiva no limitativa a la demarcación administrativa de servicios de los gobiernos locales, reducida a la “obra” y dejando las perspectivas del proyecto para el desarrollo. La mancomunidad de municipios tiene las posibilidades de generar proyectos articuladores que ayudan a superar la tendencia localista y atomizadora de la inversión administrativa municipal.

Las mancomunidades al plantear su espacio de acción y agendas de trabajo en aquellos temas en que es razonable esperar beneficios dada las economías de escala, establecen un campo de juego en que es factible esperar resultados positivos en un plazo prudente a su escala territorial.

La mancomunidad cuando se concentra en una agenda económica y ambiental del espacio territorial da cuenta de aspectos que por un tema escala no permite que sea atendida adecuadamente por el nivel municipal. Su fortaleza como mancomunidad, radicará en su ámbito de especialización respecto de los otros niveles de administración del Estado. Quizá construyendo una identidad sobre el territorio, reconociendo y haciendo visible aquello que parece invisible. Al mismo tiempo y para asegurar relevancia, la mancomunidad debe centrar esfuerzos en temas estratégicos para el desarrollo territorial y no dejarse tentar por la dispersión de pequeñas acciones.

La mancomunidad de municipios tiene mejores oportunidades que el municipio como agente de procesos de desarrollo. Enfrentar procesos de desarrollo económico territorial en zonas pobres y marginales no es una asignatura sólo de voluntades, sino también de desarrollo de capacidades.

**Las mancomunidades requieren una política que garantice su sostenibilidad, con recursos propios y con medidas que incentiven su consolidación.**

Dos elementos son centrales para generar sostenibilidad en las mancomunidades, uno de ellos es su sostenibilidad política y el otro, su sostenibilidad fiscal. La primera, determinada por la capacidad de representar y responder a las necesidades y aspiraciones de los actores de la mancomunidad. La segunda, como expresión tangible de la importancia y funcionalidad de la mancomunidad como instancia de gestión útil a los municipios representados.

Una política pública promotora de la gestión asociada, una transferencia condicionada a proyectos de naturaleza intermunicipal, un estímulo fiscal para la consolidación de una cultura de esfuerzo local o supralocal, generalmente ausente de las finanzas públicas locales, pueden ser elementos detonadores para asegurar su rol y renovado desempeño en la gestión del territorio.

**Las mancomunidades pueden ser re-orientadoras de la inversión y el desarrollo de los recursos nacionales y de cooperación.**

Los recursos provistos por el Estado o la cooperación en cualquiera de sus modalidades, pueden tener en las mancomunidades un actor estratégico que oriente la inversión pública hacia áreas estratégicas definidas por el Estado y/o por los actores del territorio. Esta situación, disminuiría los ámbitos de discrecionalidad o de influencia externa sin base en necesidades concretas.

## Octava Parte

### LA REGIONALIZACIÓN DESDE LA CIUDADANÍA

#### 8.1 El marco normativo

La Constitución Política establece que la regionalización es el proceso de creación de regiones sobre la base de áreas contiguas integradas histórica cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles. En el fondo, a regionalización es desafío y una meta que demanda grandes esfuerzos y por mucho tiempo de los tres niveles de gobierno para generar los consensos necesarios sobre sus beneficios.

La Ley No 27680, de Reforma Constitucional del capítulo sobre la Descentralización norma que la regionalización, de acuerdo a la Constitución es la creación sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles. El proceso de regionalización se inicia eligiendo gobiernos regionales en los actuales departamento y la Provincia Constitucional del Callao. Mediante referéndum podrán integrarse dos o más departamentos contiguos para constituir una región, conforme a ley. Igual procedimiento siguen las provincias y distritos contiguos para cambiar de región.

Se forman gobiernos regionales en los 24 departamentos y en la Provincia Constitucional del callao. Se exceptúa a Lima Metropolitana.

Además de la reforma constitucional señalada, en la primera etapa de la descentralización, se aprobaron la Ley de Bases de la Descentralización- Ley 27783, la Ley de Demarcación y Organización Territorial –Ley 27795, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales-Ley 27867, la Ley de Incentivos para Integrar y Conformar Regiones –Ley 28274, la Ley de Descentralización Fiscal – Decreto legislativo 955, y en estos dos últimos casos sus respectivos reglamentos. En la segunda etapa, se aprueban la Ley 28920 que prorroga hasta el 31 de diciembre 2011 el saneamiento de límites de las circunscripciones existentes, Ley No 28997 que incorporar a los alcaldes provinciales a las Juntas de Coordinación Interregional, Ley No 29379 que suspende las fechas de los referéndum del 2009 y 2013 y otorga nuevas funciones a las JCI fortaleciendo su rol naturaleza de instrumento al servicio de la integración regional, La ley 29533 que implementa mecanismos para la delimitación territorial como el arbitraje, la Ley 29768 sobre Mancomunidad Regional.

En la perspectiva del modelo de regionalización creado por este marco constitucional y legal desde el 2002 se han realizado diversas iniciativas de integración regional, que no han culminado la creación de una sola Región, por factores diversos que luego se analizarán. Tres de estos factores tienen que ver directamente con los límites legales y políticos del modelo, la falta de una firme voluntad política para regionalizar el país en el gobierno nacional y también en los sub nacionales, y serias deficiencias en la conducción política y técnica de la regionalización, entre las que destaca por sus implicancias negativas la carencia de una visión integral y estratégica y el sesgo centralista en la misma, al haberse excluido la participación de gobiernos regionales y locales de la conducción del proceso de descentralización en general.

## 8.2 Los avances y los límites

### 8.2.1 Los avances

Un resumen de estos es el que sigue:

**Cuadro No 21. Avances y límites en Regionalización**

| Etapas                           | Avances  | Límites  |
|----------------------------------|--|--|
| <b>Primera<br/>(2002 - 2006)</b> | Mediante ley del 2002 se fija plazo de cinco años culminación de saneamiento de límites de circunscripciones existentes                                      | No se cumple este mandato. El plazo se amplió el 2007 hasta el 2011, pero tampoco se cumplirá  |
|                                  | Se instala el CND, como órgano de conducción del proceso de descentralización  | Escasa representatividad de gobiernos subnacionales. Escaso poder político y liderazgo   |
|                                  | Se eligen gobiernos regionales y locales el 17/11/2002   | La gran limitante es que se organiza en torno a los viejos departamentos y la OGR se aprueba recién el 8/11/2002, e inmediatamente se modificada por otras dos leyes: 27902 de diciembre de ese año y 28013 de junio 2003.       |
|                                  | Se organizan JCI, 2004 y 2005  | Muchas fueron facilitadas por la convocatoria a referéndum   |
|                                  | Se convoca al referéndum del 2005  | Se incurrió en errores diversos, pero el gran problema de fondo son los límites estructurales del modelo.  |
|                                  | Se aprueba agenda 2006-2011 por Comisión de Descentralización del CRP, en un contexto desalentador por resultados de consulta popular y otros factores       | Esta decisión se adopta cuando el CRP 2001-2006 ya estaba culminando   |
| <b>Segunda<br/>(2006 - 2011)</b> | Presidente García anuncia shock descentralizador, con 20 medidas, 2006   | El conjunto de medidas, incluyendo las de regionalización, no reflejan una reorientación integral con visión estratégica.  |
|                                  | Por segunda vez se eligen gobiernos regionales y locales en el marco de la descentralización, 19/11/2006.  | Por segunda vez ganan en un 70% los movimientos regionales a los partidos nacionales, pero esto no necesariamente va acompañado de propuestas y desempeños políticos innovadores ¿?  |
|                                  | Se asigna a PCM la responsabilidad política en descentralización, 2007   | La asignación de esta responsabilidad fue acertada, pero se hizo al costo de desaparecer el CND como espacio intergubernamental  |
|                                  | Se crea la ANGR el 2007, por decisión de los Presidentes Regionales  | Surgió con mucho impulso, pero al inicio no tendió puentes con las asociaciones de los gobiernos locales   |
|                                  | Se reforma parte del marco normativo de la legislación sobre regionalización, 2009   | Una vez más se fijaron plazos voluntaristamente, que muy pronto se incumplieron, en cuanto a PNR y PNID  |
|                                  | Comisión Multisectorial trabaja propuesta de descentralización fiscal, 2010  | El Poder Ejecutivo demora años en dar curso a esta iniciativa, luego propuesta técnica consensuada no fue aprobada.  |
|                                  | Tercera elección democrática de Gobiernos Regionales. Para evitar presidentes regionales con bajo respaldo electoral, se establece una valla mínima del 30%. | Se repite la experiencia, más de los dos tercios de gobiernos regionales son ganados por movimientos políticos regionales. Pero estos se reactivan pocos meses antes de las elecciones y luego de producidas estas, desaparecen. |
|                                  | Iniciativas de integración regional 2009-2011  | Surgieron varias, siempre con escaso apoyo del Gobierno Nacional y lentitud del CRP en aprobar normas para mancomunidades Regionales.  |

#### 8.122 Una breve presentación de los hechos señalados

En esta sección precisaremos los progresos y las trabas o límites más relevantes, referidos a cada punto. Posteriormente abordaremos en extenso los límites del modelo de regionalización.

## Saneamiento de límites

En vista de que el 92% de las provincias y el 80% de los distritos tienen problemas por no haberse culminado con su delimitación, lo que genera conflictos inclusive departamentales, mediante Ley 27795 del 2002 se fija un plazo de cinco años para el saneamiento correspondiente. Ante el incumplimiento de ello, mediante otra ley del 2006 se amplió el plazo hasta fines de diciembre 2011, en que tampoco se habrá culminado dicho saneamiento.

## CND

Se instala en marzo del 2003 como órgano intergubernamental, encargado de dirigir y conducir la descentralización y regionalización según la LBD. Sus límites tienen que ver con su debilidad institucional, poco poder político y falta de liderazgo para impulsar un modelo de regionalización más apropiado.

## Gobiernos Regionales

En una realidad como la peruana, fue correcta la decisión de crear una instancia intermedia entre los niveles nacional y local, a partir del 2003. Los Gobiernos Regionales se constituyen en torno a los departamentos en cumplimiento del mandato constitucional. Se optó por esta medida como el primer paso para dotar al Estado peruano de una instancia gubernamental intermedia entre el gobierno nacional y los locales y se consideró que con ello se iniciaba la regionalización en el país. Los hechos evidencian que no necesariamente será así

De otro lado, no se da curso al régimen especial de LM por la falta de interés del Alcalde Castañeda quién priorizó la ejecución de obras y falta de voluntad descentralista en el Gobierno Nacional, a quien le convenía seguir manejando los servicios públicos y haciendo obras en la ciudad de Lima. Este hecho no deje de sorprender: Gobierno nacional y Municipalidad de LM en términos prácticos “acuerdan” excluir a LM del proceso de descentralización, a lo largo de 8 años, precisamente aquellos en que se ha transferido a los gobiernos regionales casi la totalidad de sus competencia y funciones sectoriales.

## Juntas de Coordinación Interregional (JCI)

A partir del 2004 comienzan a conformarse las JCI<sup>266</sup>, concebidas al inicio como espacios de coordinación de proyectos, planes y acciones conjuntas, que se materializan mediante convenios de cooperación y que se orientan a promover corredores económicos y ejes de integración y desarrollo, con la finalidad de definir los futuros espacios macro regionales. Se formaron 10 JCI ese año, incentivadas por la proximidad del referéndum del año siguiente.

Cuadro No 22. JCI existentes

| JCI                                       | Gobiernos Regionales participantes                                 | Año de creación |
|---|--|-----------------|
| INTERNOR                                  | Tumbes, Piura, La Libertad, Ancash, Cajamarca, Amazonas.           | 2004            |
| CENSUR (Consejo Interregional centro Sur) | Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, Lima, Pasco | 2007            |
| CIAM(Consejo inter regional amazónico)    | Loreto, San Martín, Amazonas, Ucayali, madre de Dios               | 2007            |
| MACROSUR                                  | Arequipa, Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Puno, Tacna              | 2010            |

Fuente: ANGR

A Junio del 2006, solo una se encontraba activa, INTERNOR. A julio del 2011, las cuatro JCI señaladas en el cuadro anterior muestran diversos grados de actividad. Las JCI se están articulando en torno a planes, programas y proyectos comunes, pero no son aun verdaderas iniciativas de integración regional. Entre las iniciativas interesantes se tiene que la agencia de promoción privada de INTERNOR, PRONOR, ha logrado que un tramo de la IIRSA Norte sea cofinanciado por los gobiernos regionales; el CIAM cuenta con el Fondo de Desarrollo de la Amazonía (FONDESAN) y la Agencia de Inversión Privada de la Amazonía (AMAZINV)<sup>267</sup>

266 Artículo 91º de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales-Ley No 27867

267 USAID I PRODES. ProDescentralización. “Proceso de Descentralización: Balance y Agenda a Junio de 2011”. Lima, Julio del 2011, p.74



Las JCI pueden ser relativamente fortalecidas con su nuevo marco normativo (ley 29379), al haberse ampliado sus funciones para que puedan cumplir de manera eficiente y eficaz su rol de integración regional. Hoy las JCI como espacios de coordinación interregional, pueden asumir un plan, objetivos, metas y orientaciones estratégicas necesarias para la integración regional económica, social, cultural, y articular las entidades públicas correspondientes; gestionar los recursos aportados por los gobiernos regionales integrantes, por el gobierno nacional y otros; gestionar la competitividad territorial conjunta, administrando los programas y proyectos interregionales, sobre la base del sistema de cuencas y corredores económicos, infraestructura y servicios.; y con el acuerdo de los gobiernos regionales involucrados, pueden solicitar al JNE convocar al referéndum respectivo.

### El Referéndum

De hecho la medida más importante en la primera etapa fue la convocatoria a referéndum realizado en octubre del 2005. Fue convocado el cumplimiento de la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, para consultar a los electores la propuesta de crear 5 regiones en base a la integración de 16 departamentos. Las regiones propuestas fueron:

- Región Norte, a conformarse con Tumbes, Piura y Lambayeque.
- Región Norte Centro con Ancash, Huánuco, Pasco, Junín y Lima Provincias.
- Región Sierra Centro, con Ayacucho, Huancavelica e Ica.
- Región Sierra Sur, con Cusco y Apurímac
- Región Sur, con Arequipa, Puno y Tacna.

Esta consulta si bien contó con la participación de más del 87 % de los casi 14 millones de electores de los departamentos involucrados, desaprobó las cinco propuestas con el 69% en contra. Arequipa fue la excepción, pues en ella ganó la aprobación de la Región Arequipa, Puno y Tacna. Sin duda alguna, se incurrió en varios errores políticos, pero la cuestión de fondo es que se hicieron evidentes los límites del modelo de regionalización, que luego abordaremos.

### La agenda para la regionalización, 2006-2011

El balance de la regionalización en la primera etapa (2002-2006) se resume en que se sentaron las bases normativas e institucionales, se conformaron gobiernos regionales de base departamental, y se produjo un intento fallido de integrar regiones. EL interés por el Gobierno Nacional de promover la regionalización fue declinando gradualmente, debilitándose la prioridad política que en algún momento se le otorgó.

El impacto del fracaso del referéndum paralizó el proceso de regionalización y puso en cuestión la capacidad conductora del CND. En ese contexto, el CRP a través de su Comisión competente, recogiendo la opinión y propuestas de actores públicos y privados involucrados, elaboró con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil, y aprobó una agenda como un aporte para el quinquenio siguiente, a manera de guía de acción para el relanzamiento y profundización del proceso por los nuevos Poderes del Estado<sup>268</sup>. Respecto a la regionalización, esta agenda priorizaba la formulación del Plan Nacional de Regionalización y Ordenamiento Territorial; que las regiones se constituyan como producto de su dinámicas económicas, sociales, culturales y sus características geopolíticas y que se eliminen las etapas y fechas predeterminadas, debiendo los referéndum ser solicitados por consenso de los actores de los territorios que así lo determinen; y, adicionalmente, eliminar los “incentivos especiales” como mecanismos para la conformación de regiones por sus efectos distorsionadores en los procesos de integración.

### El shock descentralizador del Presidente García

Con el antecedente de haber cuestionado la actuación del Gobierno de Toledo en materia de regionalización, Alan García al iniciar su gestión presidencial 2006-2011 afirmó categóricamente **“queremos cogobernar con los 1800 alcaldes y los 25 presidentes regionales”**<sup>269</sup>. Esto alentó a no pocas autoridades y analistas, pero muy pronto vendría el desencanto.

268 Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado. Agenda para La Descentralización 2006-2011-Para relanzar y desarrollar la descentralización. Lima, mayo 2006. [http://www.congreso.gob.pe/participa/documentos/ag\\_desce\\_2006\\_2011.pdf](http://www.congreso.gob.pe/participa/documentos/ag_desce_2006_2011.pdf)

269 Discurso de Investidura como Presidente de la Republica 2006-2011. Lima, 28 de Julio 2006.

En efecto, en octubre del 2006, cuando anunció su “shock de descentralización”, que en realidad fue un listado de 20 medidas con relación a las regiones, no necesariamente conectadas a una visión integral y estratégica, precisó, entre las acciones relacionadas con la regionalización: culminar la transferencia de las funciones sectoriales a fines del 2007, así como transferir las acciones de las empresas eléctricas regionales; asignarles los proyectos de INADE a los Gobiernos Regionales, y estos designarían directamente a sus directores regionales; realizar la reforma fiscal para fortalecer las rentas de los Gobiernos Regionales; y, finalmente, diseñar un nuevo Plan Nacional de Regionalización con el objetivo de poner en marcha, en el año 2007, al menos una Región Piloto,

Lamentablemente los avances en estos anuncios fueron limitados. En efecto, no solo se incumplió con diseñar y aprobar el nuevo Plan de Regionalización y poner en práctica la Reforma Fiscal, sino tampoco se presentó un proyecto de ley que definiera los objetivos, los criterios y procedimientos para la Región Piloto, esta propuesta no fue seguida de un serio proceso de reflexión y desarrollo, menos se levantaron las observaciones formuladas sobre esa posibilidad<sup>270</sup>. Y el apoyo brindado a las JCI fue también muy puntual.

De otro lado, hubo demoras en poner en marcha la zonificación económica y ecología ( ZZE) y en promover el ordenamiento territorial (OT), hasta el momento en que se crea el MINAM el año 2008, el que emite una norma que lamentablemente no responde a la necesidad de constituir un Sistema Nacional de ZEE y de OT, cuestión preocupante en un periodo en que el Gobierno de García hizo de la gran inversión particularmente en industrias extractivas la columna vertebral de su política económica. Paralelamente, siendo importante el planeamiento como base para la regionalización, no hubo tampoco voluntad para constituir un verdadero Sistema Nacional de Planeamiento Descentralizado<sup>271</sup>. A ello se suma la demora en la aprobación de la Ley de Mancomunidad Regional.

### **Elecciones regionales**

En la casi década de vigencia del actual proceso de descentralización, se han producido elecciones de los gobiernos regionales con base departamental, los años 2002, 2006 y 2010. En la primera oportunidad hubo mayor claridad y compromiso con la regionalización, aspectos que luego se debilitan. El 2006 pesó el impacto negativo del referéndum del año previo, y el 2010 incidió negativamente la afirmación de lo que podemos llamar “departamentalismo”, en un sentido general, y el hecho de que la regionalización perdió la prioridad en las agendas políticas y sociales.

### **A la PCM se le da el “mando “en la descentralización**

Fue correcta la decisión de asignar a la PCM la responsabilidad política de dirigir y conducir la descentralización, primero mediante Decreto Supremo 007-2007-PCM y luego con la promulgación de la LOPE. Pero eso se hace, innecesariamente, al costo de desactivar el CND y eliminar un espacio intergubernamental para la concertación en la conducción del proceso. La creación del SD-PCM como órgano de línea encargado de dirigir y conducir el proceso elimina la participación de los gobiernos sub nacionales. Más tarde, la creación del CCI para hacer seguimiento y fortalecer el proceso, no resuelve este problema porque nunca funcionó en términos objetivos y reales, hasta julio del 2011.

### **La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR)**

La ANGR surge en el mes de marzo del 2007 en Huánuco con la participación de 18 Presidentes Regionales, como reacción a la desactivación del CND por el Poder Ejecutivo. Nace con la finalidad de dialogar y concertar con los Poderes del Estado y también con las organizaciones de la sociedad civil, para avanzar en la descentralización y el desarrollo del país, proponiendo políticas y estrategias para profundizar la reforma descentralista y afirmar el liderazgo de los gobiernos regionales. Entre los temas que prioriza se señala la conducción del proceso, la transferencias de funciones sectoriales, la descentralización fiscal, mejorar la eficiencia y calidad del gasto, la precisión de las competencias compartidas, la simplificación del sistema de inversiones del Estado, la participación en las negociaciones que el Gobierno Nacional tiene con las empresas internacionales, y la justa distribución de la riqueza procedente del aprovechamiento de los recursos naturales.

270 Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. Evaluación del Proceso de Descentralización. Informe-Periodo Legislativo 2008-2009. Lima, julio 2009, pp. 13 y 14. Esta Comisión cuestionó la ausencia de base constitucional y legal para las regiones piloto y destacó su imposibilidad práctica pues no puede haber “ensayos de región” o “regiones de prueba”, y señaló que en todo caso la región piloto implicaría un paralelismo a las JCI.

271 Grupo Propuesta Ciudadana. Profundizar la Reforma Descentralista. Agenda para el Nuevo Gobierno. Lima, julio del 2011, pp.9-10.

## Reformas en el modelo de regionalización

Estas son la eliminación del cronograma de referéndums (2009 y 2003) y el fortalecimiento de las JCI, a lo que se agrega la reiteración de que la PCM elabore y apruebe mediante Decreto Supremo con acuerdo de Consejo de Ministros, el PNR y el PNID, según dispone la Ley 29379. La interrogante legítima a plantearse es ¿si estas reformas puntuales son suficientes para reencausar el proceso de regionalización? El debate está abierto.

## Comisión Multisectorial trabaja propuesta de descentralización fiscal

En cumplimiento de la Duodécima Disposición Transitoria Final de la Ley de Presupuesto Público para el año 2010, se conforma una Comisión Multisectorial para elaborar una propuesta técnica consensuada de modelo de descentralización fiscal. La Comisión integrada por representantes de la PCM, Secretaría de Descentralización, MEF, ANGR, AMPE y REMUPE, diseñó de manera consultada una propuesta técnica que fue remitida a fines del año 2010 a la PCM, pero la misma no fue aprobada. La propuesta comprendía: revisión del sistema de transferencias, a fin de incorporar criterios de equidad y predictibilidad; un sistema de coparticipación de los tributos nacionales; revisión del sistema de recaudación de los gobiernos locales, tomando en cuenta su heterogeneidad; análisis de una posible asignación de impuestos a los gobiernos regionales; y la revisión de reglas fiscales.

## El impulso de otras iniciativas de integración regional

- Región Piloto

La decisión de promover una Región Piloto, la Región Centro Oriente, por los Gobiernos de Ancash, Huánuco y Ucayali, la que cuenta con expediente técnico, que debe ser aprobado por los respectivos Concejos Regionales como paso previo a la convocatoria de un referéndum. Esta propuesta de integración se fundamenta en el desarrollo del Corredor Económico Bioceánico Nor Centro Oriental del Perú, a través de la constitución de un eje transversal con dos puertas de entrada al país: Chimbote y Pucallpa. Previamente a esta Región Piloto surgió otro Amazonas-San Martín, cuyos gobiernos regionales pasan luego a ser parte de una Mancomunidad Regional.

En marzo del 2011, la PCM, como parte de la asistencia técnica coordinada, hizo entrega a los tres Gobiernos Regionales, del expediente técnico para la formación de esta Región, compuesto por tres tomos: resumen ejecutivo de la propuesta, la fundamentación técnica, y programas y proyectos priorizados para la integración regional. Adicionalmente se entregó un documento de indicadores socioeconómicos de los tres departamentos, desarrollado mediante un sistema de información geográfica (SIG). El camino que tienen por delante comprende dos pasos. Primero la aprobación de la propuesta por los Consejos regionales y consejos de Coordinación de cada Gobierno Regional y luego, sobre esa base, solicitar la convocatoria a referéndum<sup>272</sup>.

- Mancomunidades Regionales:

Cuadro No 23. Mancomunidades existentes

| Mancomunidades                             |       | Año de acuerdo   |
|--|-------|--|
| Amazonas- San Martín-La Libertad-<br>marca | Caja- | El 2009, por los tres primeros. Cajamarca se integra el 2010 |
| Arequipa- Ayacucho                         |       | 2011   |
| Ayacucho-Huancavelica-Apurímac             |       | 2011   |

La más antigua de las mancomunidades, mediante ordenanzas regionales y comisiones de trabajo, ha priorizado la ejecución de proyectos estratégicos, entre ellos: la construcción de la carreta que conectara Cajamarca-Celendín -Balsas y Chachapoyas, y la que unirá el distrito de Salaverry en la Libertad con el distrito de Juanjo en San Martín, además implementará una línea de transmisión eléctrica interdepartamental (Cajamarca Norte, Cállic y Moyobamba). Las mancomunidades regionales cuenta ahora con la Ley No 29768, pero le falta su reglamentación.<sup>273</sup>

272 PCM hace entrega de expediente sobre Región Huánuco-Ucayali-Ancash. [http://www.pmde.gob.pe/expediente\\_AHU.htm](http://www.pmde.gob.pe/expediente_AHU.htm) Lima, 11/03/2011.

273 IDEM

La MR Arequipa –Ayacucho ha priorizado la formulación de expedientes para crear Consejos de Cuencas en ambas Regiones, construcción de represas, reservorios y siembras de agua, infraestructura vial, corredores económicos y turísticos, y otros puntos como trabajar propuestas para reformar la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales<sup>274</sup>. Por su parte la Ayacucho-Huancavelica-Apurímac, que asocia a las tres regiones más pobres del país, priorizaran el aprovechamiento del Río Pampas en beneficio de Apurímac y Ayacucho, la posibilidad de corredores económicos de yerba aromáticas y de papas nativas., proyectos de integración vial, y gestionar recursos para la lucha contra la desnutrición infantil y mortalidad materna<sup>275</sup>.

Estas Mancomunidades pueden ser potenciadas, con la reciente aprobación de la Ley de Mancomunidad Regional-Ley No 28768, promulgada el 22/07/2011. La Mancomunidad Regional es definida como **“el acuerdo voluntario de dos o más gobiernos regionales que se unen para la prestación conjunta de servicios públicos, cofinanciamiento o inversión en la ejecución de obras, que promuevan la integración, el desarrollo regional y la participación de la sociedad, coadyuvando al proceso de regionalización”**. La reglamentación de esta Ley debe hacerse en un plan máximo de sesenta días posterior a la publicación de la misma, es decir la fecha limite seria el 24 de setiembre del 2011..

### 8.3 Lo que se tiene a Julio 2011:

Cuadro No 24. El modelo de regionalización ajustado y otros elementos

| Aspectos                                       | Precisiones  |
|--|--|
| Marco normativo : el modelo de regionalización | <p>Esquema de dos etapas y abiertas, sin fecha fija, para crear regiones:</p> <p>a) integración de dos o más departamentos contiguos, mediante referéndum<sup>2</sup>, luego de aprobado el expediente técnico, solicitado por las JCI y con el acuerdo de los Gobiernos Regionales; para este efecto, se establecerán incentivos para promover la integración y conformación de regiones.</p> <p>b) cambio por única vez de circunscripción regional de provincias y distritos contiguos a otra región, mediante referéndum previa aprobación de expediente técnico.</p> <p>Las JCI que han incorporado a representantes de los alcaldes provinciales y las Mancomunidades Regionales son instrumentos que debe contribuir a fomentar la regionalización del país.</p> <p>LA PCM debe aprobar con acuerdo de Consejo de ministros el PNR y PNID</p> <p>Prevía aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial (LOT) por el CRP, el Poder Ejecutivo aprobará el Plan de Ordenamiento Territorial (POT).</p> <p>El CRP aprobará también una nueva Ley consensuada sobre Descentralización Fiscal</p> <p>El Poder Ejecutivo debe culminar el saneamiento de límites de las circunscripciones existentes</p> |
| Institucionalidad y procesos                   | <p>4 JCI</p> <p>3 Mancomunidades Regionales</p> <p>1 iniciativa de región piloto</p>   |

274 Gobierno Regional de Arequipa. Acuerdo Regional No 039-2011-GRA/CR-Arequipa, de fecha 25/05/2011.

275 Presidentes de Huancavelica, Ayacucho y Apurímac crean Mancomunidad Regional. <http://www.noticiasser.pe/> 15/06/2011

|  |  |
|--|--|
| <b>Instrumentos pendientes de aprobación</b> | <b>Saneamiento de límites de circunscripciones actuales</b><br><b>PNR</b><br><b>PNID</b><br><b>Descentralización Fiscal</b><br><b>Ley de Ordenamiento Territorial</b><br><b>Plan de Ordenamiento Territorial (POT)</b><br><b>Otros</b>   |
| <b>Propuesta de bases para el PNR</b>        | <b>El Proyecto de Propuesta del PNR<sup>3</sup> dejada por el Gobierno de García, pero no aprobada postula un conjunto de:</b><br><b>Escenarios</b><br><b>Estrategias</b><br><b>Lineamientos</b><br><b>Corredores y zonas económicas</b> |

Respecto al PNR, el Gobierno Nacional anterior dejó una propuesta de bases para la regionalización, en torno a la priorización de escenarios territoriales sostenibles a partir de ejes de desarrollo y cuencas. Ver Anexo No 1. Esta propuesta no culminó su proceso de aprobación por el anterior Gobierno Nacional.

## 8.4 El modelo de regionalización: Sus límites

### 8.4.1 La opción de regionalizar sobre la base de los departamentos es un “pie forzado”

En el diseño de la regionalización no hubo una adecuada evaluación de la relación entre esta y la descentralización, o en la posibilidad real de que la simple fusión de departamentos creara bases económicas con mercados regionales grandes como para hacer atractiva la inversión, aprovechar economías de escala y crear bases tributarias suficientes como para hacer sostenibles las finanzas regionales y municipales<sup>276</sup>. La falta de esta evaluación a profundidad generó muchas incertidumbres.

Casi diez años después de la reforma constitucional es un convencimiento general que la elección inmediata de gobiernos regionales en torno a los departamentos y la Provincia de El Callao constituyó una decisión cuyas consecuencias no se previeron, pues ello abonó a una cierta independización de los procesos de descentralización y regionalización, y que con la recepción de funciones y recursos se consolidara una lógica departamentalista; por la cual el funcionamiento de gobiernos regionales en los actuales departamentos no necesariamente ha constituido el inicio del proceso de conformación de regiones conforme esperaba la Constitución, sino que, por el contrario, se ha convertido en cierto sentido en un obstáculo. Al parecer, quienes elaboraron la fórmula constitucional suponían la existencia de “áreas contiguas integradas”, al mismo tiempo que definían que las circunscripciones de referencia más apropiadas para lograr la integración eran los actuales departamentos; el tiempo y la realidad han mostrado que ambos criterios no son necesariamente conciliables y consistentes el uno con el otro<sup>277</sup>.

Es cada vez más evidente que “la regionalización entendida como fusión administrativa de los departamentos no es suficiente política pública para reducir las inequidades departamentales, promover el desarrollo conjunto y articular mercados regionales”<sup>278</sup>.

La crítica principal a los departamentos-regiones se centra en tres aspectos: las enormes inequidades entre departamentos en términos de recursos y población, la falta de correlato de la delimitación

276 Gonzales de Olarte, Efraín. Descentralización, Divergencia y Desarrollo Regional en el Perú del 2010. En Opciones de Política Económica en el Perú: 2011-2015. Fondo editorial de la PUCP, José Rodríguez y Mario Tello (editores) Lima, Noviembre 2010, p.192

277 Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. Evaluación del Proceso de Descentralización. Informe-Periodo Legislativo 2010-2011. Lima, julio 2011, pp.35-36

278 Secretaría de Descentralización de la PCM. Propuesta Orientada a la Efectivización del Plan Nacional de Regionalización. Formulada por MACROCONSULT. Lima, 2010, p.30

política con unidades geoeconómicas susceptibles de desarrollo sostenible, y la dificultad de constituir plataformas articuladas de competitividad en las fronteras de los departamentos actuales. Muchos analistas señalan que, al contrario de lo que se esperaba, los departamentos se han consolidado y continuarán por largo tiempo y sus representantes y poblaciones desconfían de la viabilidad y estabilidad de regiones más amplias a ser definidas por referéndum<sup>279</sup>. Además, como lo sostienen los analistas, es notorio que las elites políticas departamentales y locales parecen más proclives a retener las cuotas de poder alcanzadas y consolidar lo ganado en cada circunscripción, que a ceder algo de ese poder en espacios mayores (varios departamentos, macro regiones), en escenarios donde tendrían que competir con otros actores para acceder a los cargos de representación política, incluso existe la tendencia a nivel regional y provincial de reproducir el centralismo nacional. No existe pues voluntad de integración de objetivos de desarrollo o de intereses de sectores políticos o sociales, lo que constituye una tendencia negativa a la perspectiva de integrar y conformar regiones.

Tómese nota también que se privilegió el departamento como unidad para la conformación de regiones, en un escenario complicado y confuso, caracterizado por la ausencia de un Plan Nacional de Regionalización y de un proceso de ordenamiento territorial nacional y demarcación territorial; y vacíos legales en la Ley de Bases de la Descentralización y Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, respecto a la constitución y el régimen legal de las futuras regiones.<sup>280</sup> Con excepción de la subsanación en parte de los vacíos legales los demás problemas siguen vigentes.

#### 8.4.2 El uso de incentivos y sus posibles efectos negativos

La propuesta de creación de regiones en base a incentivos especiales genera dos dificultades: que se distorsione la necesidad de contar con espacios territoriales mayores y en consecuencia mayores recursos para solventar el desarrollo regional sostenible y que ello contribuya a superar la dependencia básica del tesoro público, sino de la capacidad productiva y recaudadora tributaria de la región; y que los denominados incentivos no sean tales o que no generen expectativas, como ocurrió efectivamente el 2005<sup>281</sup>.

#### 8.4.3 Los problemas en la convocatoria del referéndum, como parte del modelo

Para muchas autoridades y funcionarios públicos sub nacionales y representantes sociales el referéndum fracasó debido a la suma de factores técnicos, políticos, culturales: un sesgo tecnocrático en formulación de expedientes y proceso no participativo, que excluyó a alcaldes y líderes sociales; no se transformó la información técnica en información política que permitiera la movilización ciudadana y su libre expresión a favor o en contra, y no se aclaró a tiempo infinidad de temores producidos por los opositores a la consulta, autoridades regionales y locales desconocían los alcances de los expedientes técnicos, antes de la consulta; se incurrió en errores profundos como, por ejemplo, Moquegua y Madre de Dios quedaron excluidas de las propuestas de regiones en el sur del país; muchos votaron en contra por desconfianza sobre las organizaciones nacionales (Poder Ejecutivo, Parlamento, Partidos)<sup>282</sup>.

#### 8.4.4 Los ineficientes desempeños de los actores del proceso

El desarrollo del proceso de integración regional vía referéndum adoleció de graves deficiencias en el desempeño de los actores, reflejadas en los hechos siguientes<sup>283</sup>:

- Demora en la aprobación de la Ley de Incentivos para la integración y conformación de Regiones por el CRP, así como en la necesidad de introducir algunas modificaciones con relación a la votación y organización interna de las nuevas regiones (cómo serían los futuros Consejos Regionales).

279 Friedrich Ebert Stiftung / CEPLAN. Perú Múltiple:Descentralización Y Desarrollo. Lima, 2009, p.16

280 Defensoría del Pueblo. Hacia una Descentralización al Servicio de las Personas. Informe Defensorial No 141. Lima, 2009, pp. 42-45

281 Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. Evaluación del Proceso de Descentralización. Informe-Periodo Legislativo 2008-2009. Lima, julio 2009, p. 14

282 Rial, Juan. Evaluación del Proceso de Descentralización. <http://sd.pcm.gob.pe/contenido/171/InformeFinal.pdf>. Lima, marzo 2006. Los talleres y un panel encuesta estuvieron a cargo de Maximise. Los talleres tuvieron lugar en Cusco, Ayacucho, Arequipa, Huancaayo y Piura, entre diciembre 2005 y Enero 2006.

283 CIES/GPC. La Descentralización en el Perú. Un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible. Lima, Febrero del 2006. <http://www.cies.org.pe/files/elecciones/Descentralizacion1.pdf>



- EL CND privilegió el trabajo técnico con las autoridades regionales, descuidando la participación de los alcaldes y la ciudadanía en general, y falló clamorosamente en no diseñar e implementar una amplia campaña de información y difusión sobre los beneficios de las propuestas integracionistas para el desarrollo regional y nacional en general y en particular de las alternativas propuestas, llegando al extremo de que a cinco semanas del referéndum el 50% de la población de los 16 departamentos involucrados no tenía información sobre esta consulta. Para complicar la situación, el JNE determinó que el Estado no podía autorizar fondos para promover el referéndum, aplicando las mismas normas sobre neutralidad partidaria.
- El MEF, como reflejo de la resistencia centralista, postergó la aprobación del reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal hasta tres semanas antes del referéndum, otorgando escasos incentivos fiscales, a partir del criterio de interpretación de que los incentivos dispuestos por Ley para la conformación de regiones no eran adicionales a los recursos a los que ya tenían acceso los gobiernos regionales sino sustitutorios. Este hecho frustró parte de las expectativas de los Gobiernos Regionales promotores de la integración regional, condicionando que algunos de ellos pasaran a hacer campaña en contra. En una situación sorprendente el Gabinete Ministerial del Gobierno de Toledo no se pronunció sobre la integración regional, provocando las quejas del Presidente del CND. Los Gobiernos Regionales priorizaron el esfuerzo técnico y la negociación política con otros gobiernos regionales, excluyendo a las autoridades locales y a las organizaciones de la sociedad civil, supuestamente por tratarse de temas complejos. Muchas autoridades locales se opusieron a la integración como reflejo de su descontento por no haber sido consultadas. La sociedad civil demoró en fijar posición, pero en general participó en promover el voto informado o haciendo campaña por el Sí a la integración de las Regiones. Los partidos políticos que aprobaron por consenso en el CRP la Ley de Bases y ley de incentivos, en su fase final jugaron abiertamente en contra (APRA y Unidad Nacional) y otros observaron silencio (AP). Muchos analistas coincidieron en que más allá de algunas críticas razonables, la actitud de los partidos estuvo condicionada por las elecciones nacionales que se producirían el 2006 y que preferían no tener que dialogar y negociar con gobiernos regionales relativamente fuertes, que emergerían de la integración regional.

Profundizando la apreciación sobre el desempeño del CND, este no tuvo la habilidad o capacidad suficiente para aclarar una serie de mitos contruïdos en torno a la regionalización, entre ellos: la regionalización necesariamente traerá desarrollo, la regionalización se hace por incentivos fiscales, las regiones son cuasi-Estado (como estados soberanos), en la regionalización “el grande se come al chico” (efecto absorción), solo a los gobiernos regionales concierne la regionalización, la regionalización es un juego de suma cero (supuestamente un departamento gana, el otro pierde), los departamentos que no formen regiones no se desarrollarán, con la regionalización se podrá enfrentar a mejor Lima (se ponía erróneamente a Lima como enemigo).<sup>284</sup>

Respecto al desempeño de los actores políticos resulta pertinente recordar las reflexiones siguientes: *“El fracaso del referéndum hace descubrir el valor de tener un buen gobierno, un buen presidente, un buen congreso y partidos políticos que piensen menos en sus réditos políticos y económicos y más en el futuro del país. Lamentablemente, los líderes que han participado directa o indirectamente en este proceso han mostrado sus limitaciones y su pequeñez frente a un reto tan grande como es cambiar la geografía de la concentración económica y la sociología del centralismo. El Perú está requiriendo de una clase dirigente más lúcida, menos mediocre y con una perspectiva de Estado de largo plazo, que ojalá la tengamos con el próximo gobierno. La falta de visión del gobierno, de varios partidos políticos que abogaron por el no, por los propios gobiernos regionales que se opusieron basados en un cálculo político de corto plazo, son los causantes de esta frustración. Es una pena que cuando las condiciones sean tan favorables, no hayan los hombres y las instituciones capaces de asumir los retos. En el Perú o no existen las condiciones o, cuando existen, no hay quienes las aprovechen, pero raramente confluyen ambas como hoy”*.<sup>285</sup>

La falta de consenso por parte de actores políticos y sociales sobre la importancia de conformar regiones, se hizo presente en las dificultades del proceso de elaboración de las propuestas técnicas, en

284 D' Medina Lora, Eugenio. Los diez mitos de la regionalización. El Regional de Piura, Lima, 20/10/2005 <http://www.elregionalpiura.com.pe/editoriales/opiniones/dmedina/dmedina03.htm>

285 Gonzales de Olarte, Efraín. Concentrar para Descentralizar. Lima, diciembre del 2005. <http://blog.pucp.edu.pe/item/2117/concentrar-para-descentralizar>

la consulta misma y en sus resultados. A ello se sumó que la formulación de los expedientes técnicos y el proceso en general fueron impulsados de “arriba hacia abajo”, por lo que no había un respaldo de sociedad civil hacia los proyectos de regiones. La falta de reglas sobre el conteo de votos, la composición del futuro Consejo Regional y sobre los incentivos, los criterios para ubicar la capital, etc. contribuyeron también a semejante resultado. En suma, se pidió a los electores a que apostaran por opciones de regiones, sin conocer a fondo los seguros y posibles beneficios.

#### 8.4.5 El sesgo político-administrativo y la ausencia de una visión estratégica integral de promoción y de respuestas a las resistencias de diverso tipo.

En octubre del 2005 no solo fracasó el referéndum como instrumento sino el modelo de regionalización, basado en una concepción inmediateista y casi administrativa que ubicó la formación de regiones al inicio o como punto de partida del proceso de descentralización; la ausencia de una visión estratégica o de largo plazo sobre las relaciones y el mutuo condicionamiento entre dinámica económica y procesos políticos en la formación de regiones, y el predominio de un enfoque administrativo y formal, relaciones ignoradas inclusive por la Ley de Incentivos; la ausencia de una perspectiva sobre los procesos propiamente territoriales en la conformación de regiones, al no considerar propuestas específicas para enfrentar el verdadero problema generado por la falta de políticas y estrategias de organización del territorio en todo el país, y que se refleja en que desde hace décadas se viene aumentando el número de circunscripciones (distritos y provincias) que no responden a ningún orden ni modelo que no sean las presiones de grupos y caudillos locales, además de serios problemas por no saneamiento de los límites territoriales de esas circunscripciones. Este modelo no tuvo, además, la capacidad de enfrentar obstáculos previsibles como la resistencia generada por las identidades departamentales y el interés de las elites políticas de no perder el poder conquistarlo, o las perspectivas de conquistarlo, en las circunscripciones departamentales<sup>286</sup>.

En esta ausencia de visión integral y estratégica son notorias también otras deficiencias estructurales: el rol marginal de las provincias; la incompreensión del papel de las ciudades en las nuevas formas de articulación del territorio; la subvaloración de los intereses de sus liderazgos políticos; la fragmentación y crisis de los partidos nacionales. Reconociendo la envergadura de cada uno de estos problemas, el fracaso de la regionalización se explica en mucho a que se carece de un proyecto con la claridad y fuerza suficiente para transformarse en política del Estado. A la clase política gobernante le faltó visión estratégica para valorar la importancia de superar la fragmentación territorial y de construir regiones como referentes de gobierno, con la capacidad y condiciones suficientes para superar nuestras enormes brechas territoriales. El fracaso del referéndum del 2005 trasciende las explicaciones coyunturales centradas en errores tácticos o de campaña, que sin duda existieron. La abrumadora derrota hizo evidente la inviabilidad del diseño de regionalización planeado en el actual marco normativo descentralista<sup>287</sup>.

#### 8.4.6 Una opción centralista, que prescinde de la heterogeneidad del país y que no articula la regionalización con otros componentes de la reforma del Estado

Los actores públicos y privados en su mayoría están convencidos que los caminos hacia la regionalización no son los apropiados. Al respecto, centenares de actores públicos y privados de los departamentos consideran que la regionalización vigente refleja un modelo centralista, decidido por las autoridades nacionales sin tomar en cuenta las complejas y heterogéneas realidades del interior del país, basado en las circunscripciones departamentales que tienen muchas limitaciones y en la continuidad de sistemas administrativos que traban la gestión gubernamental sub nacional, y no está diseñado para alcanzar resultados en el corto plazo. Además, las iniciativas de integración regional son débiles y el Estado no cumple con sus roles de formar las capacidades de gestión necesarias.<sup>288</sup>

286 Santa Cruz C., J. Francisco. La Regionalización y el Fortalecimiento de las Juntas de Coordinación Interregional. Cuadernos Descentralistas 21. Grupo Propuesta Ciudadana. Lima, Agosto 2007, pp. 24-25.

287 GPC. Profundizar la Reforma Descentralista. Agenda para el Nuevo Gobierno. Lima, julio del 2011, pp.9-10.

288 USAID I PERU. Desafíos de la Integración Regional. Evaluación Rápida de Campo 2009. Esta evaluación fue aplicada a 425 actores clave entre políticos y privados de nueve departamentos: Ayacucho, Arequipa, Cajamarca, Junín, Lambayeque, Puno, San Martín, Tacna y Ucayali.

#### 8.4.7 La falta de organización territorial y de claridad en no pocas cosas, por ausencia de una visión integral.

El Informe de Macroconsult<sup>289</sup> generado a solicitud de la PCM, identifica como límites serios del modelo de regionalización, además de haberse optado por los departamentos: La falta de definición de la organización territorial que necesita el país, estableciendo las características de distritos, provincias y regiones, las responsabilidades de los gobiernos de cada nivel y los mecanismos de articulación de los mismos; la duplicidad de esfuerzos, confusión de competencias y ausencia de vinculación entre los procesos de demarcación y organización territorial; la insuficiente normatividad inicial para el funcionamiento de las JCI, como instancia compartida que facilite y haga posible comprometer recursos y ejecutar proyectos; y la distribución del canon, que se hace en función de la localización del recurso natural explotado, que ha condicionado que zonas cercanas y similares tengan gran disparidad en la disponibilidad presupuestaria y se observe alta concentración de ingresos en pocas circunscripciones, lo que constituye un aliento a la fragmentación, y un serio obstáculo a la acción conjunta con fines de integración regional.

Estos límites, sin lugar a dudas, son muy serios.

### 8.5. Conclusiones

#### 8.5.1 La regionalización no ha sido una prioridad permanente

La regionalización como dimensión de la descentralización ha estado presente en las dos etapas de esta. En la primera fue prioridad al inicio del Gobierno de Toledo, pero luego dejó de serla. En la segunda, no fue prioridad política relevante. Esto se refleja en los resultados: Casi una década después no se cuenta con tres instrumentos fundamentales: PNR, POT, PNID. Las iniciativas regionales son débiles, y se dan en contexto de gran desinformación y ausencia de corrientes de opinión pública favorables. A ello se adiciona la resistencia para restituir la presencia de los Gobiernos Regionales en los espacios de conducción del proceso de descentralización y el no reconocimiento de la ANGR. La falta de iniciativas para enfrentar la asimetría en la distribución de los recursos por su incidencia negativa en la conformación de regiones, y la debilidad o ineptitud en contribuir a la solución de los conflictos entre departamentos, se inscribe también en el hecho de que la regionalización no es una prioridad política en el Perú.

#### 8.5.2 Una política compleja

La regionalización es una política pública extremadamente compleja ya que no es posible aislarla de otras acciones del Estado de las que es tributaria, a la vez que las condiciona. Es una política que no tiene cuerpo y contenido propio, sino que se desarrolla a través de otras políticas públicas.<sup>290</sup> Como política compleja enfrenta serios obstáculos para la integración territorial en un sentido general la atomización del poder a nivel local; la constitución de GR de base departamental, con dificultades no solo para la transferencia de funciones y recursos sino también para la conformación de regiones; los conflictos generados por falta de demarcación de límites, pues la localización es determinante para acceder a los recursos del canon<sup>291</sup>.

#### 8.5.3 Estancamiento y necesidad de revisar y corregir lo que no viene funcionando

El proceso de regionalización se encuentra estancado. A casi una década de iniciada la descentralización, no existen regiones, tan solo iniciativas de articulación interdepartamental cuya vinculación responde básicamente objetivos económicos, y no necesariamente a una integración territorial. Este hecho está vinculado a la falta de voluntad política de las autoridades, tanto del nivel regional como nacional. En el primer caso no existe disposición para compartir la riqueza natural de los territorios, y en el segundo, se tiene temor a perder poder derivado de los cambios en la asignación presupuestal y financiera. Es notorio que los incentivos previstos para la conformación de regiones no han produ-

289 Secretaría de Descentralización de la PCM. Propuesta Orientada a la Efectivización del Plan Nacional de Regionalización. Formulada por MACROCONSULT. Lima, 2010, p.30

290 Presidencia del Consejo de Ministros. Propuesta orientada a la efectivización del Plan Nacional de Regionalización. Resumen Ejecutivo, Lima, 2010, p.1

291 PCM. La Descentralización Rumbo a su Primera Década. Informe Anual de la Descentralización del 2008. Lima, Junio del 2009, pp. 18-19

cido los resultados esperados. La necesidad de revisarlos está fuera de toda duda, pero esa revisión debe darse en el marco de una visión conjunta del país.<sup>292</sup>

#### 8.5.4 Organizar gobiernos regionales en departamentos no fue lo apropiado

Los actuales departamentos no constituyen los territorios geoeconómicos sostenibles que espera la reforma descentralista, incluso en términos fiscales la mayoría de ellos tiene una situación deficitaria (gasto público mayor que contribuciones al tesoro público). La idea de que la otorgación de incentivos y competencias adicionales, estimule la conformación de regiones vía integración de departamentos, no ha funcionado. La carencia de una visión de conjunto del territorio peruano, impide decidir o al menos tener una hipótesis fundamentada de cuantas regiones se conformarán con viabilidad<sup>293</sup>. El proceso de regionalización iniciado con la elección de gobiernos regionales en los departamentos, como paso previo a la creación futura de regiones mediante la integración de dos o más departamentos contiguos, tiene en la conformación de esos gobiernos regionales un “pie forzado”. En efecto, generan dificultades en la transferencia de funciones y recursos, en la conformación de regiones y en el proceso de descentralización en su conjunto.<sup>294</sup>

La aceleración de las transferencias como consecuencia del shock descentralizador y la relativa consolidación de los actuales gobiernos regionales en base departamental, ha determinado que sea muy difícil que las autoridades regionales asuman con entusiasmo la necesidad de conformar auténticas regiones, debido a que cuentan con cierto “poder” y recursos económicos para la gestión de sus circunscripciones. Renunciar a esto en el corto y mediano plazo no está en sus opciones. Pero paralelamente, el Gobierno Nacional no ha implementado políticas concretas que impulsen la regionalización. En opinión de los Gobiernos Regionales la acción del nivel nacional continúa siendo insuficiente para producir una profunda reorientación del modelo de base departamental vigente<sup>295</sup>.

#### 8.5.5 La necesidad de contar con instrumentos y procesos debidamente articulados

Es urgente dotar a la promoción de la regionalización de los instrumentos fundamentales de gestión, cuya clamorosa ausencia hoy son un obstáculo: Plan Nacional de Regionalización, como guía orientadora del proceso de integración, que incorpore los avances e iniciativas existentes, que corrija los errores, y enfrente las disparidades de los territorios de modo coherente con un plan de desarrollo territorial. Es indispensable que se acelere el proceso de demarcación territorial, a través del plan correspondiente y que se vincule con los procesos e iniciativas de OT. La integración local es no solo importante, sino que debe articularse con las iniciativas de articulación regional, formando procesos amplios de integración en un mismo territorio y asociativamente puede actuar en forma coordinada y sinérgica para alcanzar los objetivos de desarrollo. En esta perspectiva, debe desincentivarse la creación de nuevas circunscripciones locales, distritos y provincias.<sup>296</sup>

#### 8.5.6 Iniciativas desde abajo y ausencia de unidad desde arriba

Nos encontremos en un escenario de iniciativas regionales que coexisten con objetivos disímiles y acciones poco articuladas, muchas veces limitadas por la escasa voluntad política del Gobierno Nacional y de las propias autoridades regionales. En este último caso, porque las iniciativas regionales apuntan más a generar desarrollo económico que no responden necesariamente a la voluntad de conformar regiones, en el mediano y largo plazo. Todas las iniciativas de integración regional son interesantes, pero no todas ellas cuentan con el marco normativo que garantice su viabilidad y funcionamiento. La LBD y LOGR están desfasadas en relación a la realidad de las iniciativas nuevas, pues no cuentan con normas relacionadas con estos espacios de articulación e integración. Si bien existen normas con relación a las JCI y las mancomunidades regionales, en parte sus funciones son similares. Y para lo que no existe marco normativo es para las regiones piloto.

292 USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización: Balance y Agenda a Julio 2011. Lima, Septiembre 2011, pp.79-80

293 Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. Desarrollo del Proceso de Descentralización. Informe de Evaluación-Periodo Legislativo 2006-2007. Lima, julio 2007, p.18

294 Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. Evaluación del Proceso de Descentralización. Informe-Periodo Legislativo 2007-2008. Lima, julio 2008, p.16

295 USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización: Balance y Agenda a Julio 2011. Lima, Septiembre 2011, 79-80

296 USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización: Balance y Agenda a Julio 2011. Lima, Septiembre 2011, pp.80-81

Respecto a estas iniciativas hasta julio del 2011 el Gobierno Nacional ha dado señales contradictorias. En efecto, aunque limitado, la SD-PCM les ha brindado su apoyo, pero otras entidades como el MEF han obstaculizado su operatividad. A ello se suma el hecho que en las regiones estas iniciativas no ha sido acompañado de instrumentos de organización y planificación conjunta solida y efectiva, reduciéndose en la mayor parte de veces a actividades sin mayor impacto. En un contexto de falta de claridad y voluntad política las iniciativas de integración regional están sostenidas por la cooperación internacional, en particular las JCI, pero sin mayor perspectiva de sostenibilidad debido a la falta de involucramiento de las autoridades locales, regionales y del nivel nacional, y por la ausencia de planes y propuestas de organización de largo plazo. Corto plazo.

En el escenario expuesto, la regionalización debe ser entendida como una meta y para alcanzarla se requiere de objetivos mínimos que sean compartidos y estén ligados a la prestación de servicios para la población. En tal perspectiva, se debe aprovechar las experiencias positivas de asociación para crear mejores incentivos que permitan crear mejores condiciones para la integración.

#### 8.5.7 La propuesta de conformar regiones mantiene vigencia

El fracaso del referéndum del 2005 y la falta de claridad en los procesos posteriores no le restan pertinencia a la integración y conformación de regiones, sino obligan a revisar los enfoques, los procedimientos, las normas. Las razones de fondo que sustentan la necesidad de formar regiones en el Perú son diversas: En lo político, es indispensable constituir núcleos de poder regional, con los recursos y capacidades suficientes, para contrarrestar el poder centralizado. En lo económico, la integración regional amplía las posibilidades de las economías de escala y de la competitividad, generando impactos efectivos de carácter regional. En lo territorial, siendo el Perú un país de territorios diferenciados, resulta necesario y favorable para el desarrollo otorgar a esos territorios una expresión política estable y democrática. En lo administrativo, la integración regional puede ser una de las vías para atenuar la fragmentación de las instituciones, de los presupuestos y de las capacidades de gestión en instancias de gobierno y territorios pequeños, enfrentando así la idea errónea de que descentralización es necesariamente atomización y dispersión. Finalmente, la integración en regiones puede contribuir a mejorar la complementariedad y cooperación entre gobiernos regionales y locales superando la duplicidad y superposición, a través de di diversas formas de asociatividad<sup>297</sup>.

### 8.6. Lecciones aprendidas

#### 8.6.1 Sobre la naturaleza de la regionalización y sus implicancias

La regionalización es un proceso multidimensional, complejo, largo, de maduración lenta, que requiere de visiones y proyectos consistentes, innovadores y realistas al mismo tiempo, de estrategias viables, de reglas de juego o procedimientos coherentes, de liderazgos y compromisos firmes de los diversos niveles de gobierno, de participación de los ciudadanos y sus organizaciones. No habrá regionalización con la falta de voluntad y el débil liderazgo de unos, o la indiferencia y oposición de otros.

#### 8.6.2 Sobre la visión compartida y los enfoques de políticas y otros aspectos

Es de primera importancia construir una visión compartida sobre la regionalización, que se refleje en un proyecto y una estrategia consensuados, en el marco de un Estado unitario y descentralizado. Es imprescindible hacer de la descentralización y regionalización una política prioritaria del Estado y asegurar el alineamiento de los ministerios y otros organismos, con las políticas, los objetivos y plazos razonables y flexibles de la regionalización.

Esto exige que los tres niveles de gobierno construyan y tengan un mismo enfoque de políticas, priorizando objetivos mínimos para el desarrollo territorial en todas sus dimensiones. Sobre esta base debe construirse conciencia y voluntad política y ciudadana, corrientes de opinión pública sensibles a la integración regional como una oportunidad para aprovechar las potencialidades de los

<sup>297</sup> Santa Cruz C., J. Francisco. La Regionalización y el Fortalecimiento de las Juntas de Coordinación Interregional. Cuaderno Descentralista 21. Grupo Propuesta Ciudadana. Lima, Agosto 2007, pp. 25-27



territorios, mediante una gestión eficiente, capaz de promover el desarrollo productivo y reducir los desequilibrios.

### 8.6.3 Sobre la participación de los actores

Fomentar la participación de los múltiples actores públicos y privados en la regionalización, sin exclusiones, es otra política necesaria. También debe considerarse las identidades o sentidos de pertenencia y los intereses de los liderazgos regionales y locales. Tomar en cuenta y revalorar el rol de las ciudades en la articulación de los territorios y los corredores económicos y productivos, de las provincias y de los partidos políticos nacionales en la regionalización, es otra lección aprendida.

### 8.6.4 Sobre los instrumentos necesarios

Diseñar e implementar acciones de desarrollo de capacidades y asistencia técnica; de información y de comunicación capaces de transformar las propuestas técnicas en mensajes políticos movilizados, buscando el voto informado y con convicción, puede ahorrar altos costos no solo económicos, sino políticos y sociales; pero también son instrumentos fundamentales el monitoreo y la evaluación y las investigaciones para generar conocimiento, con la finalidad de aplicar políticas públicas basadas en evidencias,

### 8.6.5 Sobre quién debe adoptar la decisión final

No obstante los resultados del referéndum del 2005, en realidades como la nuestra y por la diversidad de actores e intereses en juego, es no solo preferible sino imprescindible que la creación de regiones se haga por la vía participativa, mediante consulta popular. Pero esta opción debe sustentarse en un acuerdo político y social expreso, para reducir polarizaciones extremas o el rechazo a las propuestas por prejuicios o temores infundados.

### 8.6.6 Sobre la naturaleza de la conducción actual y sus reorientaciones

La desatención por los Poderes del Estado de las propuestas de la ANGR para que se decida una política adecuada de descentralización fiscal, para que se fortalezcan las JCI, para que se apruebe la Ley de Mancomunidad Regional, es un indicio de una conducción centralista del proceso, de un lado; y de la debilidad de la representación regional, de otro. De esto se desprende como otro aprendizaje que es necesario avanzar hacia una conducción de la regionalización verdaderamente descentralista e impulsar el fortalecimiento de la ANGR, mediante una estrategia que debe ser definida por los Gobiernos Regionales, incluyendo sus alianzas con las entidades representativas de los Gobiernos Locales, entre otros, que tienen también roles que cumplir en la regionalización.

Es indispensable la necesidad de una conducción intergubernamental concertada de la regionalización y de poner en práctica un enfoque de regionalización integral o multidimensional: Política, administrativa, económica, fiscal y otras, como sustento necesario de la reactivación y sostenibilidad de la regionalización. Ante los enormes desafíos que significa la regionalización, debe afirmarse el sentido de corresponsabilidad del conjunto de actores, especialmente de las entidades estatales, sin perjuicio de la especificidad de los roles de los Poderes del Estado.

Desde que se inició el proceso de descentralización y como parte de la regionalización, esta se ha conducido más por oferta del centralismo. El componente de demanda desde los gobiernos regionales y locales, así como desde los debilitados movimientos regionales, es decir “desde abajo” ha sido puntual, no sistemático, como reflejo de la debilidad y crisis de los partidos y también de las organizaciones de la sociedad civil. Debe fomentarse la reversión de esta situación mediante políticas de promoción del fortalecimiento de los actores políticos y sociales.

### 8.6.7 Sobre la necesidad de cambios impostergables

En tanto se mantengan elevados niveles de desconfianza de los ciudadanos sobre las entidades públicas nacionales y sub nacionales y respecto a las organizaciones políticas y en tanto persista la fragmentación de estas, la regionalización enfrentará serias barreras. Urge enfrentar y revertir estas situaciones. Esto pasa en parte por una vigorosa educación cívica, pero también cambios profundos en la cultura y prácticas políticas.



## 8.7. Las propuestas necesarias

Se sugiere un conjunto de bases como marco general de un modelo de regionalización de largo plazo, realista, flexible y abierto.

### 8.7.1 Hacia la definición de un esquema integral<sup>298</sup>

- Recuperar la visión de largo plazo para la regionalización del país
- Formular una propuesta explícita de organización territorial y sus relaciones con la descentralización.
- Impulsar la construcción económica de los territorios regionales antes de las constituciones de regiones políticas.
- Articular las dinámicas regionales con las dinámicas locales.
- Flexibilizar los procesos político- institucionales
- Formular un PNR a manera de marco orientador, compatible con la flexibilidad estratégica del proceso de regionalización.
- Articular adecuadamente el PNR con el Plan de Desarrollo Territorial, que aborde las tareas de organización del territorio, así como de su demarcación.
- Fortalecer como instrumento clave, las Juntas de Coordinación Interregional.

### 8.7.2 Una estrategia nacional de regionalización, participativa y concertada

#### a) Hacia una visión compartida

Esta estrategia debe comprender la búsqueda de una visión compartida sobre las relaciones entre regionalización y tres dimensiones cruciales: desarrollo humano, ordenamiento territorial y organización del Estado en el territorio. Los avances en la visión deben ser complementados con la definición consensuada de una hoja de ruta posible para la regionalización, que considere<sup>299</sup>:

- Las condiciones básicas (Decisión política, diseño técnico, respaldo ciudadano);
- Los componentes principales (JCI, regiones piloto, PNR, sensibilización ciudadana sobre las potencialidades y riesgos de la regionalización, el referéndum);
- Los componentes complementarios (conducción concertada del proceso de descentralización, planeamiento del desarrollo nacional y regionalización, regionalización y reforma del Estado, descentralización administrativa y fiscal efectiva, calidad de la gestión pública descentralizada, articulación regional-local para una efectiva descentralización intrarregional, el papel de las mancomunidades municipales, regionalización y política de ordenamiento del territorio, política de ciudades y articulación urbano-rural).

#### b) El Plan Nacional de Regionalización (PNR)

Lo que se necesita es un PNR conectado con la dinámica de los procesos, realista y flexible, que no sustituya voluntaristamente el conocimiento objetivo de la realidad, con la mera imaginación, sino que sea capaz de guiar la realización del gran consenso sobre la regionalización, sobre bases firmes y concertadas.

Ese consenso debe expresarse en una Política Nacional que oriente los componentes, contenidos y alcances, así como horizontes del PNR, que tenga como premisa que la regionalización es un proceso complejo y no una simple nueva demarcación política, complejidad que debe tomarse en cuenta para fijar las reglas de juego que permita a los actores públicos y privados avanzar a ritmos diferentes. El consenso político social debe también expresarse en cómo fortalecer las JCI como vehículos no solo de ejecución de obras sino de integración regional y las relaciones de estas con la posibilidad de dar

298 Santa Cruz C., J. Francisco. La Regionalización y el Fortalecimiento de las Juntas de Coordinación Interregional. Cuadernos Descentralistas No 21. Grupo Propuesta Ciudadana. Lima, Agosto 2007, pp.27-30.

299 USAD I PERU ProDescentralización. Estudio Hoja de Ruta. Formulación Participativa de una Propuesta de Estrategia de Regionalización. Lima, setiembre 2009., pp.93-105. Luis Vargas Aybar, Consultor.

curso con las condiciones necesarias para conformar las primeras regiones, subsanando todas las observaciones hechas hasta el momento, y la construcción del Sistema Nacional de Planeamiento (SNP) descentralizado y las relaciones de la regionalización con el Plan Nacional y planes sub nacionales de Ordenamiento Territorial.<sup>300</sup>

Urge ponerse de acuerdo en regiones con tamaño crítico para que la regionalización sea sostenible, que garanticen una base tributaria mínima entre empresas y personas contribuyentes, posibilidades de economías de escala, posibilidad de financiar el gasto corriente y la inversión pública, con capacidad de influir sobre el crecimiento de la base económica. En el fondo, se requiere de un conjunto de factores que desencadenen un círculo virtuoso: crecimiento económico regional-crecimiento fiscal-crecimiento económico como base del desarrollo regional basado en fuerzas endógenas, y para esto se requiere, además, de una población electoral grande<sup>301</sup>.

Ante la evidencia de que los departamentos no constituyen las unidades más apropiadas para integrar y conformar regiones, es necesario evaluar el costo / beneficio de las distintas alternativas:

- Una, eliminar la norma constitucional que obliga a que en una primera etapa las regiones se conformen en base la integración de dos o más departamentos en bloque.
- Dos, comenzar a generar un sentido de regiones más amplias (macroregiones, según la LBD) en base a las JCI fortalecidas y las mancomunidades regionales.
- Otra opción....

Cualesquiera que sean los caminos que se abran para conformar regiones, es claro que este hecho no es una meta a la vuelta de la esquina, sino un proceso y una perspectiva de largo plazo. Este enfoque, obviamente, debe reflejarse en las políticas y en los instrumentos que se prioricen.

c) Articulación con la inversión descentralizada, el régimen especial de LM y las ciudades del Perú  
Por supuesto que este PNR debe articularse con el plan de inversión descentralizada, los arreglos normativos para la acción intergubernamental conjunta, la urgencia de repensar el tratamiento de Lima como metrópoli y sus relaciones con el Callao, mediante el desarrollo legislativo de su régimen especial reconocido por la Constitución, y repensar y normar las ciudades en el Perú<sup>302</sup>.

d) Articulación de la regionalización y la reforma integral y la modernización del Estado

La construcción de la visión compartida que requiere de un amplio debate nacional sobre la articulación de la regionalización y la reforma integral del Estado, que parta de un enfoque territorial y que aborde aspectos como el patrón de acumulación, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental. Es imprescindible vincular la regionalización con la necesaria reforma integral del Estado, la equidad social, el dialogo intercultural y la eficacia de las políticas públicas. Partiendo de una visión articuladora se puede y debe promover un nuevo consenso político y social orientado a romper la situación de estancamiento en la que se encuentra en la regionalización y que puede poner en cuestión su legitimidad y viabilidad<sup>303</sup>. Pero también vincularla con la modernización del Estado cambiando los procedimientos con fines de ganar en eficiencia e impactos positivos.

e) Revisar y corregir los incentivos de la fragmentación

Revisar e identificar y los elementos que determinan los incentivos económicos y políticos para mantener la fragmentación, y que se constituyen en amenazas para la integración territorial, es una necesidad impostergable. Dos de ellas se relacionan con la distribución del canon, sobrecanon y regalías, en ausencia de una autentica política de descentralización fiscal, por un lado, y por otro, con la ley de partidos y la legislación electoral, que al facilitar el acceso a responsabilidades de gobierno con porcentajes mínimos de votos, incentivan la fragmentación política. Pero por otro lado, deben

300 GPC. Relanzar y reorientar el Proceso de Regionalización. En "Profundizar la Reforma Descentralista-Agenda para el Nuevo Gobierno". Lima, Julio del 2011, pp. 10-11

301 Gonzales de Olarte, Efraín. Descentralización, Divergencia y Desarrollo Regional en el Perú del 2010. En Opciones de Política Económica en el Perú: 2011-2015. Fondo editorial de la PUCP, José Rodríguez y Mario Tello (editores) Lima, Noviembre 2010, pp.192-193

302 Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. Evaluación del Proceso de Descentralización. Informe del Periodo legislativo 2010-2011, Lima, julio 2011, pp.44-48

303 Grupo Propuesta Ciudadana. Relanzar y reorientar el Proceso de Regionalización. En "Profundizar la Reforma Descentralista-Agenda para el Nuevo Gobierno". Lima, Julio del 2011, pp. 10-11.

buscarse las causas de fondo que condicionan la fragmentación entre las capitales departamentales y provincias y entre las capitales de estas y los distritos, que hasta el 2002 se reflejó en la vertiginosa creación de distritos<sup>304</sup>.

f) Articulación de la regionalización con el rediseño y fortalecimiento de la conducción intergubernamental y concertada de la descentralización

La experiencia nos está demostrando que la descentralización no necesariamente conduce a la regionalización, pero que ésta es una dimensión importante de la primera. Por lo tanto, en una realidad como la peruana, la reorientación del modelo de regionalización debe ser articulada con el rediseño y fortalecimiento de la conducción intergubernamental del proceso de descentralización, y en la promoción de la institucionalidad de las articulaciones intergubernamentales y horizontales. Y esto implica una adecuada representación de los gobiernos regionales en el órgano que se establezca para ello, como también la adecuada priorización y atención de la agenda de prioridades directamente vinculada con la regionalización.

Si la descentralización es una política de estado, permanente, vinculante, la regionalización debe serlo también. Y para ello habría que definir y aprobar una Política Nacional de Regionalización, con todas sus implicancias.

### 8.7.3 Partir de la realidad, no de la imaginación

Es imprescindible partir del problema cierto de la organización territorial del país, y de la insuficiente magnitud de las bases económicas de las diversas circunscripciones, para reforzar el proceso de conformación de regiones, en particular, y de integración territorial en general, para construir espacios territoriales más potentes; siendo indispensable para ello impulsar una agenda crítica que priorice el PNR con construcción de distintos escenarios de articulación territorial y de cooperación para que la población compare las ventajas y desventajas consiguientes, la estimulación de la conciencia de las autoridades regionales sobre la problemática del ordenamiento territorial, y la identificación con apoyo de la PCM de un conjunto de proyectos interregionales que podrían ser promovidos por las regiones piloto, y la ejecución compartida de algunos de ellos para construir confianza en lo inmediato y fortalezca las posibilidades de integración futura<sup>305</sup>.

### 8.7.4 Los puntos sensibles no deben obviarse, deben responderse

La estrategia de regionalización debe definir cómo se va a enfrentar los puntos sensibles u obstáculos. Destacan entre ellos la continuidad de una dinámica centralista en la conducción de la descentralización, no interesada en la integración regional, la distribución del canon como un elemento desalentador de las propuestas de integración regional, la discrecionalidad en las articulaciones gubernamentales nacional-regionales-locales, y algo muy serio es la ausencia de la integración regional en las agendas de los partidos políticos, y débil liderazgo y limitada capacidad para promover acuerdos políticos orientados a la integración regional<sup>306</sup>.

Otros puntos sensibles son la necesidad de contar con una clara decisión política del más alto nivel para impulsar el proceso; la ausencia o débil convencimiento sobre que la integración regional ofrece ventajas comparativas; la necesidad de seleccionar con acierto los criterios geográficos, técnicos, económicos, políticos y sociales para dar viabilidad y sostenibilidad a las integraciones regiones y conformación de regiones; la prevención y atención adecuada de los conflictos entre circunscripciones por problema de límites, control de recursos naturales acceso al canon<sup>307</sup>.

304 Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. Evaluación del Proceso de Descentralización. Informe-Periodo Legislativo 2008-2009. Lima, julio 2009, p.17.

305 PCM. La Descentralización Rumbo a su Primera Década. Informe Anual de la Descentralización del 2008. Lima, Junio del 2009, pp. 19-20.

306 USAD I PERU ProDescentralización. Desafíos de la Integración Regional-Evaluación Rápida de Campo. Lima, octubre 2009, pp.31-36.

307 Lizárraga Bobbio, Raúl. Descentralización y Regionalización en el Perú. Hacia una nueva economía y un nuevo Estado. Fondo editorial-Colegio de Economistas de Lima, Febrero 2010, pp.21-22

## Novena Parte

### LA CONDUCCIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

#### 9.1 El contexto de la descentralización en el Perú

En el Perú, a lo largo de su historia republicana, se han dado numerosos intentos de descentralización como respuesta a la necesidad de organizar y gestionar el Estado de manera descentralizada. El referente previo al actual proceso fue el implementado en base a la Constitución de 1979, el Plan Nacional de Regionalización de 1984, la Ley de Bases de Regionalización y otras normas. En este marco se crearon una década después 11 regiones (sumando dos o tres departamentos en la mayoría de casos) por iniciativa del Poder Ejecutivo, es decir desde el centralismo, y por Leyes del Congreso, constituyéndose gobiernos regionales con una Asamblea Regional con funciones legislativas y de dirección política. Junto a los Gobiernos Regionales funcionaban los Municipios con lo que el sistema gubernamental tenía tres niveles. Por primera vez se trató de dar a la organización de la administración del territorio una forma distinta a la circunscripción departamental que venía desde la colonia y los primeros años de la República.

Esta experiencia de regionalización tuvo limitaciones estructurales que condicionaron su precariedad, destacando entre ellas: la concepción de una distribución territorial del centro hacia las periferias pobres y abandonadas; la predominancia de transferencias administrativas sin previa reforma del Estado patrimonialista; la composición sectorial y corporativa de los tres tercios de abultadas asambleas regionales; la elección del presidente y ejecutivo regional por las asambleas regionales, quedando sujetos a las correlaciones precarias; la política estatal, repetida a nivel regional, de reducción de ingresos tributarios sin consistencia, y el incremento del gasto no respaldado; la no descentralización fiscal y la fragmentación de proyectos de articulación macro regional del territorio; la superposición de competencias entre gobiernos regionales y municipales; la no definición de competencias y autoridades de los ámbitos urbanos metropolitanos, y la ausencia de las ciudades intermedias como sujetos de la distribución territorial del poder<sup>308</sup>. Todas estas características, mas la crisis económica e hiperinflación, la situación de violencia interna y la acentuación de los problemas de los partidos políticos facilitó el fracaso de esta experiencia, al ser desactivados los gobiernos regionales el año 1992 después del Golpe de Estado de Fujimori.

En efecto, entre 1992 y el 2000, año del derrumbe de la dictadura de Fujimori se produjo una rearticulación territorial hipercentralista como complemento del modelo económico de mercado absoluto, anulándose todos los avances en descentralización política y en desconcentración administrativa realizadas a lo largo del siglo XX. Se puede afirmar que el hipercentralismo denominado también “neocentralismo perverso” se expresó en tres niveles:

308 Dammert Ego Aguirre, Manuel. La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial, volumen I. ILPES/CEPAL. Serie Gestión Pública No 31. Santiago de Chile, abril 2003, pp.16-17

## Recuadro No 1. El hipercentralismo entre 1992 y el 2000

- A nivel del Estado y del gobierno nacional, se produjo la reconcentración autocrática del poder, en el que no tiene lugar la descentralización. Muchas fueron las características, particularmente las que siguen: se plantea una voluntad suprema por encima de la Ley, resumida en la figura presidencial; establece un neopatrimonialismo, consistente en que la función pública es asumida y ejercida como un mérito para fines privados, en las diversas escalas del poder público; se dicta una legislación ad hoc sobre el régimen político, violando la Constitución de 1979; se judicializa la política, poniéndose al Poder Judicial bajo el control del Ejecutivo; sistemas paralelos de administración pública; el poder político no se ejerce a través de partidos, sino del servicio de inteligencia de las fuerzas armadas; acuerdo corporativo con los grandes grupos de poder económico; construcción de una esfera ilusoria de representación a través del control, con medios económicos y extralegales; ampliación de los sistemas de asistencia directa del Estado, buscando subordinar a los ciudadanos a través de relaciones clientelares.
- En el nivel de los gobiernos locales, Fujimori priorizó los distritos en perjuicio de las provincias con escasos recursos y competencias, a los que pretendía subordinar mediante los gobernadores locales designados por el ministerio del Interior, que se multiplicaron hasta el nivel de barrio, o de asentamientos humanos y en las zonas rurales, con lo que se pretendía copar y subordinar a los gobiernos locales más débiles con la oferta de pequeñas obras y programas sociales, y quitando competencias a las municipalidades provinciales (con más capacidad de negociación) como peaje, registros públicos, transporte, titulación, habilitación urbana. Por esta vía debilitó tremendamente el sistema municipal, pero no tuvo éxito en reemplazar a los gobiernos locales con los gobernadores. El extremo fue pretender eliminar las municipalidades provinciales y reemplazarlas por una asamblea de coordinación de alcaldes distritales. En ese entonces, la asignación a las municipalidades de recursos del presupuesto público nacional llegaba apenas al 4.0%, pero el Gobierno de Fujimori estimulaba la pugna por los recursos entre las municipalidades y logró crear, inclusive, un partido municipal, denominado “Vamos Vecinos”. Mediante el Decreto legislativo 776, de reforma tributaria municipal se afianzó los recortes a los ingresos propios y el manejo centralista de los recursos del FONCOMUN. Finalmente, se organizaron numerosos sistemas de instituciones del gobierno nacional para hacer obra pública local, entre ellos el Instituto de Fomento educativo (INFES), Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), Fondo nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) y otros. Sin embargo este mayor control y presencia estatal no significó mayor gasto social.
- En el nivel de las regiones lo más relevante fue lo siguiente: En su esquema de organización estatal en el territorio no tenía cabida el nivel de gobierno regional. Los gobiernos regionales fueron sustituidas por 11 Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) que supuestamente debían ejercer las funciones de los ex gobiernos regionales; de inmediato en mayo de 1992 se creó el Ministerio de la Presidencia (MIPRE) para articular las relaciones con las CTAR. El MIPRE concentró competencias y funciones de los gobiernos regionales y absorbió dependencias de otros ministerios con lo que se convirtió en un superministerio, que en 1999 ya tenía el 24% del presupuesto nacional, con control centralista directo de todo el territorio nacional. En la Constitución de 1993 se incorpora una figura de gobierno regional bastante sui géneris, pues habría un Presidente Regional elegido que contaría con un Concejo de Coordinación integrado por los alcaldes provinciales, pero en el fondo este espacio no tenía carácter de gobierno. Esta norma nunca se aplicó hasta el año 2000 y luego fue reformada el año 2002

Fuente: Manuel Dammert Ego Aguirre. . La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial, volumen I. ILPES/CEPAL. Serie Gestión Pública No 31. Santiago de Chile, abril 2003, pp.39-43.

El actual proceso de descentralización en el Perú, surge como respuesta a casi una década no solo de hipercentralismo, sino de un Estado capturado por una mafia criminal que le robó al Perú centenares de millones de dólares e incurrió en varios gravísimos delitos de lesa humanidad. Con Fujimori se hizo evidente de que si “el poder corrompe, el poder absoluto corrompe más”.

La descentralización se está dando en un contexto de nuevo periodo político nacional, caracterizado por tendencias de mediano plazo siguientes: incremento económico significativo y sostenido en el tiempo a partir del 2002, con avances en la reducción de la pobreza, altos niveles de desigualdad y limitaciones para responder a las demandas de empleo; una democracia representativa basada en un

sistema político frágil y con limitada capacidad de representación; y una importante conflictividad social que se expresa en movilizaciones y situaciones de violencia que no buscan, como creen algunos, ni tienen la capacidad de articularse a nivel nacional, como su dinámica y evolución lo demuestra<sup>309</sup>.

En realidad, el proceso de descentralización se inicia en el periodo de transición democrática el año 2000, en que emerge como un tema clave del consenso entre partidos y organizaciones sociales sobre todo del interior del país, y como respuesta al Gobierno fujimorista, centralista, autoritario y corrupto. El año 2002 el Congreso de la República aprobó la reforma de la Constitución de 1993, estableciendo la descentralización como política permanente de Estado. Rasgos relevantes de esta reforma son su naturaleza obligatoria y vinculante, la creación de los gobiernos regionales sobre la base de los departamentos, la conformación futura de regiones sobre la base de la integración de dos o más departamentos vecinos y mediante aprobación por referéndum, la continuidad de los gobiernos locales, la participación ciudadana en la formulación de planes y presupuestos regionales y locales, y la obligación de las autoridades de rendir cuentas de su gestión a los ciudadanos.

La referida reforma constitucional expresaba el consenso inicial entre las demandas sociales del interior del país expresadas por numerosos actores y la necesidad de relegitimar y modernizar el Estado y la gestión pública, para hacerla más eficiente y eficaz al servicio de los derechos de los ciudadanos. El consenso, sin embargo, se mantuvo hasta el debate y aprobación de la Ley de Bases de la Descentralización (LBD), pero luego mostró sus límites al no ser capaz de fijar una visión compartida del proceso de cómo desde la descentralización contribuir a la construcción del Estado descentralizado que el Perú necesita. Los desencuentros y disputas en la aprobación del marco normativo complementario, las dificultades para consolidar una conducción efectiva del proceso descentralizador haciendo operativos los instrumentos de gestión necesarios, y la frustración del referéndum de creación de regiones en el año 2005 y las mutuas acusaciones que surgieron, así lo confirman.

En la actualidad la descentralización se mantiene en un escenario de crecimiento económico sostenido, hecho que puede constituir una oportunidad extraordinaria para que se consolide, introduciendo las reorientaciones estratégicas que necesita como proceso de redistribución política y de organización más democrática del Estado.

## 9.2. El marco normativo y la institucionalidad para la conducción del proceso

Una reforma tan compleja y de perspectiva de largo plazo como es la descentralización, requería de una instancia definida de conducción y dirección del proceso. Para tal efecto, la LBD del año 2002 creó el Consejo Nacional de Descentralización (CND), como organismo intergubernamental, encargado además de articular y coordinar las políticas de descentralización entre los tres niveles de gobierno. El CND se instaló formalmente el año 2003.

En enero del 2007, mediante Decreto Supremo 007-2007-PCM el Gobierno de Alan García, pretextando ineficiencia y burocratización, desactivó el CND vía su absorción por la PCM, y le asignó a esta instancia la responsabilidad política directa sobre esta reforma. Se conformó en la estructura de la PCM la Secretaría de Descentralización como órgano encargado de dirigir y conducir el proceso de descentralización. Adicionalmente, mediante Decreto Supremo 027-2007-PCM (marzo), se establece como políticas nacionales de obligatorio cumplimiento por el proceso de descentralización la transferencia de competencias, funciones y recursos; la delimitación de las competencias, funciones y los esquemas de coordinación entre los tres niveles de gobierno (articulaciones intergubernamentales); capacitar sectorialmente a los Gobiernos Regionales y Locales; desarrollar las plataformas regionales de competitividad orientadas al crecimiento y fortalecimiento de las economías regionales y locales; e institucionalizar la participación ciudadana en las decisiones políticas, económicas y administrativas.

Finalmente, como respuesta a la necesidad de contar con un espacio intergubernamental que contribuya a la conducción del proceso, y como fruto de un intenso debate la ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE)-Ley 29158, esta dispone que corresponde al Presidente del Consejo de Ministros formular las políticas en materia de descentralización y modernización de la administración pública y presidir el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), con la participación de Ministros, de los Presidentes Regionales y una representación de Alcaldes, con la finalidad de fortalecer el proceso

309 ANGR. Aportes de los Gobiernos Regionales en el Marco del Proceso de Descentralización ("006-2009). Lima, Enero del 2011, pp. 15-16



de descentralización y darle seguimiento en tanto Política de Estado, mediante decisiones por consenso, y cuyo funcionamiento sería aprobado mediante su reglamento. Efectivamente este es aprobado dos años después mediante Decreto Supremo-079-2009-PCM, dejando de lado una propuesta concertada un año antes por la ANGR, AMPE, REMURPE y las OSC.

Mediante el artículo 4º de este Reglamento se precisa que son miembros del CCI:

#### Cuadro No 1. Integrantes del CCI

|  |
|--|
| a) En representación del nivel de Gobierno Nacional                        |
| • El Presidente del Consejo de Ministros, quien lo preside                 |
| • Los Ministros y Ministras de Estado                                      |
| • E Presidente del CEPLAN  |
| • El Secretario de Descentralización                                       |
| b) En representación del nivel de Gobierno Regional                        |
| • Los Presidentes de los Gobiernos Regionales Gobiernos Regionales         |
| c) En representación del nivel de Gobierno Local                           |
| • El alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima                     |
| • El alcalde de la Municipalidad de la Provincia Constitucional del callao |
| • Doce alcaldes de municipalidades Provinciales                            |
| • Doce Alcaldes de Municipalidades Distritales                             |

### 9.3. La conducción de la descentralización como Política de Estado

La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales. Los Poderes del Estado y los Organismos Autónomos así como el Presupuesto de la República se descentralizan de acuerdo a ley<sup>310</sup>.

La finalidad de la descentralización es el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población. La descentralización se sustenta en los principios generales siguientes: es permanente, es dinámica, es irreversible, es democrática, es integral, es subsidiaria, y es gradual<sup>311</sup>.

Estas disposiciones se complementan con la Octava Política de Estado del Acuerdo Nacional<sup>312</sup> suscrita por el Estado, partidos políticos e importantes organizaciones de la sociedad civil, que afirma textualmente: ***“Nos comprometemos a desarrollar una integral descentralización política, económica y administrativa, transfiriendo progresivamente competencias y recursos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales con el fin de eliminar el centralismo. Construiremos un sistema de autonomías políticas, económicas y administrativas, basado en la aplicación del principio de subsidiariedad y complementariedad entre los niveles de gobierno nacional, regional y local del estado, con el fin de fortalecer estos últimos y propiciar el crecimiento de sus economías”***. Para tal efecto, precisa 11 políticas específicas.

Son múltiples las razones, teóricas y prácticas, por las que se valora positivamente la descentralización como política de Estado<sup>313</sup>:

310 Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización- Ley No 27680, Artículo 188º. Año 2002.

311 Ver artículos 3º y 4º de la Ley de Bass de la Descentralización-Ley No 27783, Año 2002.

312 Acuerdo Nacional. Octava Política de Estado. Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenible del Perú. Lima, 22 de julio del 2002.

313 USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización: Balance y Agenda a julio 2011(texto en impresión). Lima, Setiembre 2011, p.6. La versión impresa fue presentada en el mes de octubre 2011.

- Por su aporte a la promoción del desarrollo económico y social más equitativo que permite llegar a la población de todo el territorio nacional;
- Por su contribución a reducir las brechas de acceso a servicios, ejercicio de derechos e igualdad entre las personas que habitan distintas circunscripciones territoriales;
- Porque la elección de autoridades a nivel descentralizado acerca al Estado con la población, al acortar la cadena de representación y de rendición de cuentas;
- Porque si es asociada con una política de descentralización fiscal consistente y equitativa, puede generar medidas redistributivas que promuevan la igualdad de oportunidades, y;
- Porque, como forma de organización estatal, facilita el control y la gestión del territorio.

Este proceso no es nada fácil. Descentralizar competencias es mucho más que transferir funciones de un nivel a otro e implica la necesidad de considerar que al interior de cada región hay desniveles, diversidad de intereses, culturas contrapuestas, conflictos, y con escasa experiencia de diálogo y concertación. Un Estado en proceso de descentralización es una estructura más compleja que otro centralizado, por estar formado por niveles de gobierno elegidos, cada uno con competencias para definir políticas a su escala y en su ámbito; el ciclo de decisiones también se hace complejo, por incorporar una serie de interdependencias decisorias de gestión entre unos y otros niveles. La transferencia de funciones y recursos puede implicar conflictos entre dos o más circunscripciones, por desconfianzas multiseculares o por enconos y celos mutuos<sup>314</sup>.

¿Cómo conducir con éxito un proceso de esta naturaleza? Para la Defensoría del Pueblo, el éxito del proceso de descentralización depende de la adecuada definición de funciones entre los tres niveles de gobierno, del fortalecimiento de capacidades de los Gobiernos Regionales y Locales para una gestión eficiente que beneficie a la población con servicios de calidad e impulse el desarrollo de sus territorios, así como de la transferencia efectiva de los recursos que permitan asegurar la continuidad y la mejora de los servicios a la población, además de la implementación de prácticas de buen gobierno en su gestión<sup>315</sup>. Esta aproximación bastante amplia aunque incompleta es fácil de enunciarla pero difícil de plasmarla en la realidad por factores diversos que no dependen de la buena voluntad de los conductores de la descentralización, ni tampoco solo de las autoridades subnacionales. La dinámica de la transferencia y de recepción de competencias y de la consiguiente gestión sub nacional de las mismas es muy compleja, además de heterogéneas las múltiples relaciones que se van tejiendo entre los actores clave de la descentralización, tanto desde el Estado como desde los ciudadanos, y todo ello incide en las transferencias y luego en la gestión de competencias y funciones.

Con relación a la transferencia de funciones, por ejemplo, el Informe de la PCM correspondiente al 2008 señalaba, entre otros, los problemas críticos siguientes:

#### **Recuadro No 2. Problemas en las transferencias**

La promulgación de la LOPE se hace cuando ya se había efectuado el 80% de las transferencias de funciones a los gobiernos subnacionales, con lo que perdió en buena medida su condición de eje ordenador de los procesos de descentralización y de reforma de Estado; transferencia homogénea de funciones a los gobiernos regionales y locales, sin diferencias entre provincia y provincia y distrito y distrito, según sus características y potencialidades; el predominio de un enfoque formalista en las transferencias, fruto del cual es la percepción pública muy pobre sobre el particular; la gradualidad de las transferencias no ha sido aplicada en base a las capacidades y desempeño, sino de aspectos formales, cronogramas establecidos en el Poder Ejecutivo; algunos sectores ministeriales o bien siguen ejerciendo funciones que han transferido o han transferido funciones que nunca ejercieron y para los cuales no cuentan con modelos de gestión ni menos recursos, para transferirlos.

Fuente: Presidencia del Consejo de Ministros. La Descentralización rumbo a su primera década. Informe Anual sobre la marcha de la Descentralización 2008 y propuesta de Agenda de Prioridades 2009. Lima, Junio del 2009, pp. 7-9.

314 Friedrich Ebert Stiftung/CEPLAN. Perú Múltiple: Descentralización y Desarrollo. Lima 2009, p.3 <http://www.ceplan.gob.pe/documents/10157/c9af71a8-036f-4cfe-b612-b0a9513a858b>

315 Defensoría del Pueblo. Hacia una descentralización al servicio de las personas: recomendaciones en torno a la transferencia de competencias a los gobiernos regionales. Informe Defensorial No 141, Lima, Agosto 2009, p.13

En este ejemplo podemos apreciar desfases, pérdida de oportunidades y efectos negativos, enfoque y decisiones que desconocen la heterogeneidad de realidades del país, sesgos hacia la formalidad y descuidando las cuestiones de fondo, transferencia de funciones que jamás se ejercieron y en las que no se tiene experiencia acumulada, la presencia del centralismo controlando la dinámica del proceso, etc.

La conducción eficiente, eficaz, creativa, de la descentralización es un desafío muy grande que compromete a todos los actores públicos y privados involucrados. Para ello se requiere de *“una visión que haga que el proceso descentralista exceda sus límites administrativos y adquiera la dimensión de proyecto nacional, en el sentido de comprometer integralmente el destino del país, para cumplir sus objetivos esenciales: Uno, dar continuidad al proceso democrático, más allá de la representación política, hacia la construcción en la práctica de la ciudadanía real; dos, avanzar en la construcción de la nación, dotándola de un proyecto unificador, que es tal vez la mayor ausencia en la república peruana; y tres, siempre en las dimensiones trascendentes, examinar y cambiar la economía y la política para que dejen de ser una cíclica derrota del crecimiento a partir de booms exportadores y de democracias electorales interrumpidas. La descentralización es la gran oportunidad de crear conjuntamente el logro de una economía que acumula y distribuye, y una política que dé lugar a todos sus miembros para que los haga efectivamente ciudadanos”*<sup>316</sup>.

En efecto, la conducción de la descentralización no es un proceso fácil, no solo porque se trata de una reforma que debe redistribuir el poder y por tanto se generan conflictos de intereses, sino porque la práctica de los procesos descentralizadores pone en evidencia de que están en juego diversidad de enfoques, énfasis programáticos, políticas diversas, factores que generan dificultades u obstáculos, riesgos, posibilidades de error, efectos perversos e inesperados, como lo presenta la amplia literatura internacional especializada en descentralización como parte de la Reforma del Estado.

Tal complejidad en la conducción de la reforma descentralista, además de voluntad de impulsarla y dirigirla, demanda que ella sea asumida programáticamente por equipos humanos no solo con trayectorias de compromiso con este enorme desafío, sino calificados para hacerlo y convencidos que la descentralización es eminentemente un proceso político y no solamente administrativo-técnico, que debe encausarse sobre la base de consensos estratégicos y muchas veces también operativos, entre los actores del mismo.

## 9.4. Una visión panorámica de la situación del proceso: avances y límites

### 9.4.1 La evolución del proceso

Compartimos el análisis de que es posible identificar en la evolución del proceso de descentralización dos etapas<sup>317</sup>:

- Una primera (2002-2006), cuyos elementos más importantes fueron la aprobación del marco constitucional y legal inicial, la instalación del CND, primera elección de gobiernos regionales en los departamentos, el comienzo de la transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales en el marco de un sistema de acreditación, así como la convocatoria al frustrado referéndum del 2005 para conformar regiones, cuyos resultados condicionan la parálisis del proceso y un cierto agotamiento en sus actores.
- Una segunda (2006-2011) en la que se introducen algunos ajustes a la estrategia descentralista: El anuncio del shock descentralizador como hoja de ruta al inicio del Gobierno de García, la sustitución del CND por la SD-PCM, la aceleración del proceso de transferencia de funciones a los Gobiernos Regionales, el surgimiento de nuevos actores como la ANGR y las mancomunidades municipales y una cierta reactivación de las JCI, la visibilización de nudos críticos en el proceso que demandan nuevas reforma, como la descentralización fiscal.

Es evidente que con el inicio del Gobierno Nacional presidido por Ollanta Humala y los primeros anuncios respecto a la descentralización y regionalización para el periodo 2011-2016, se está perfilando una tercera etapa articulada a la unánime demanda de reactivación y profundización de la reforma descentralista.

316 PNUD. Hacia una Descentralización con Ciudadanía. Informe sobre Desarrollo Humano Perú. Lima 2006, pp. 20-21

317 USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización: Balance y Agenda a Julio 2011. Lima, Septiembre 2011, pp. 10-11

#### 9.4.2 Los hechos y datos más relevantes entre el 2002-2011

Los contenidos de la matriz que siguen han sido elaborados con el aporte de varias fuentes de carácter público y privado<sup>318</sup>. Mencionamos en ella solo los hechos más relevantes, que se complementan con precisiones más específicas en los ocho informes siguientes.

**Cuadro No 2. Avances y límites en la conducción de la descentralización**

| Dimensiones | Avances | Límites |
|-------------|---------|---------|
|-------------|---------|---------|

318 Ver: a) Balance del Proceso de Descentralización en el Perú. Entrevista a Violeta Bermúdez, Carlos Casas, Efraín Gonzales de Olarte, Raúl Molina y Carlos Monge. Economía y Sociedad 72, CIES, septiembre 2009, pp.9-15; b) Ballón Echegaray, Eduardo. Las Dificultades y los Desafíos del Proceso de Descentralización Peruano. En El Estado en debate: Múltiples miradas. PNUD. Lima, Marzo 2010, pp. 232-234; c) Desafíos de la Descentralización Frente a las Elecciones del 2010. Resumen del evento publico realizado durante el Seminario Anual 2009. Economía y Sociedad 74, CIES, mayo 2010, pp.29-35; d) REMURPE. Encuentro Nacional sobre “El papel de actores locales y regionales en el Proceso de Descentralización y Desarrollo Territorial en el nuevo Periodo de Gestión”. Lima, 26 //2010; e) CONADES- Comisión de Reforma de Estado. Situación de la Descentralización en el Perú. Lima, diciembre 2010, pp.1- 12; f) ANGR. Aportes de los Gobiernos Regionales en el marco del proceso de Descentralización. Lima, enero 2011, pp.16-18; g) CONADES-Comisión de Reforma de Estado. Nudos críticos y propuestas para el quinquenio 2011-2016. Lima, Abril 2011, pp.1-28; h) AMPE- Declaración en defensa de la autonomía municipal y del proceso de descentralización. Lima, 30 Mayo 2011 i) USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización: Balance y Agenda a Julio 2011. Lima, Septiembre 2011.

|                               |  |   |
|-------------------------------|--|---|
| <b>Conducción del Proceso</b> | Consenso político social inicial, respaldado por Gobierno de Toledo y el Acuerdo Nacional  | Permitió iniciar la descentralización pero sin claridad en el cómo y hasta dónde avanzar. No existe visión de conjunto desde el 203-2004. Interés general por descentralización ha venido declinando.   |
|                               | Se estableció el CND como órgano intergubernamental de conducción hasta el 2006.   | Gobierno nacional distorsionó naturaleza del CND: dialogaba pero no concertaba. Fue desactivado unilateralmente el 2007, en vez de ser reorientado. Se eliminó así único espacio de articulación y concertación intergubernamental institucionalizado.  |
|                               | Se crea SD-PCM el 2007, en sustitución del CND, para apoyar a la PCM en su rol de responsable política de la descentralización.                  | SD-PCM nace débil, subordinada y es ejercida sin mayor liderazgo político firme, particularmente en la regionalización. No logra priorización política de la descentralización. Escaso avance de descentralización en Lima Metropolitana. Articulaciones intergubernamentales sin resolver y duplicidad de funciones en varias áreas. Se evidencia que instancia administrativa no puede conducir un proceso político.<br><br>La descentralización en el fondo no fue prioridad para ninguno de los Presidentes del Consejo de Ministros. |
|                               | Mediante LOPE del 2007 se crea Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) para hacer seguimiento y fortalecer el proceso                   | Reglamento se aprobó con demora de dos años y se ha convertido al CCI en un espacio simplemente consultivo.<br><br>No logro instalarse regularmente en el Gobierno anterior, por obvia falta de voluntad política del Gobierno Nacional y debilidad de los sub nacionales. Esto ha favorecido que el gran decisor en muchos aspectos siga siendo el MEF.  |
|                               | Comprensión de que descentralización es una reforma multidimensional   | Sin embargo ha sido conducida con un sesgo político-administrativo, en perjuicio de otras dimensiones, y desvinculada de otros componentes de la reforma y modernización del Estado. Se ha mantenido una demarcación territorial caótica y adversa a la necesidad de procesos de desarrollo integral, basada en los viejos departamentos y la atomización distrital.  |
|                               | Se fortalecen AMPE y REMURPE y surge la ANG, además de otras formas de asociatividad como actores, en términos generales de la descentralización | Este capital institucional representativo no ha sido capitalizado como un activo al servicio del diálogo y negociación para encausar más adecuadamente el proceso.  |
|                               | Descentralización se interioriza en conciencia e intereses ciudadanos. Importantes actores consideran que es un proceso irreversible             | Interés por la reforma es de una minoría de ciudadanos e instituciones involucrados en el proceso. La percepción o convicción de irreversibilidad no ha sido aprovechada para reorientar el proceso.  |

Los hechos y datos más relevantes que contribuyen a hacernos una imagen clara de las fortalezas y debilidades de la conducción del proceso pueden ser evidenciados en la lectura y análisis de los informes específicos con relación a las dimensiones política, administrativa, fiscal, económica, servicios públicos para la inclusión y desarrollo humano, y cultura e interculturalidad; así como dos aspectos de enorme importancia, la zonificación ecológica y económica, y el ordenamiento territorial y ciudades, y el importantísimo tema de la regionalización.

La fotografía del proceso de conducción de la descentralización no es fruto de la casualidad, sino consecuencia de los enfoques e institucionalidad para conducir el proceso, especialmente las formas como se han realizado las transferencias de competencias y funciones. Luego de aprobada la LBD a inicios del Gobierno de Toledo, prácticamente se abandonó la tímida reforma descentralista con la transición democrática, después del derrumbe del gobierno autoritario de Fujimori, y ésta opción se consolidó después del referéndum.

En efecto en vez de articular la LBD con la profunda reforma de Estado ofrecida pero incumplida por Toledo, se optó por establecer lo que Manuel Dammert denomina con acierto el modelo de **“mercado asimétrico de transferencias”**, para recentralizar áreas sustantivas del Estado. Este modelo significó que se asumiera la descentralización como una relación de mercado, de oferta y demanda, en la que los bienes son las transferencias administradas discrecionalmente por el Estado centralista. De esta manera se eliminó la autonomía y se redujo el poder de los gobiernos subnacionales y de los ciudadanos, proceso acentuado a lo largo del Gobierno 2006-2011. Al respecto, las características principales de lo que ha venido pasando con la descentralización se resumen en el cuadro que sigue<sup>319</sup>:

**Cuadro No 3. El mercado asimétrico de transferencias**

| Características  | Precisiones   |
|--|---|
| Mercado asimétricos de transferencias                            | El modelo establecido se basa en la “oferta” a cargo del Poder Ejecutivo, a través de los sectores que “ofrecen” funciones a transferir. La “demanda” corre a cargo de gobiernos regionales y locales, que piden y negocian el momento de las transferencias de las funciones que la LBD les reconoce. Y el modelo es “asimétrico” porque se da en base a relaciones entre un poderoso gobierno nacional y débiles gobiernos subnacionales, en competencias, institucionalidad y recursos, en las que el gobierno nacional impone unilateralmente su poder, sus reglas, los plazos, la capacidad de decisión, los recursos.<br><br>Este modelo recentralizador anula el sentido de autonomía y de ciudadanía en las relaciones entre los niveles de gobierno. |
| Acreditación ante el centralismo                                 | Como una expresión de desconfianza en capacidades de los gobiernos regionales y locales, estos deben acreditar estar preparados para recibir y gestionar las transferencias desde el Gobierno Nacional., convirtiéndose la acreditación en el filtro máximo en manos del GN. Lo paradójico es que la administración centralista, históricamente fracasada, es quien califica y acredita como hábiles a otros, en base a criterios burocráticos y formalistas, cuantitativos, confusos, sin indicadores de desempeño, ni evaluaciones de calidad.  |
| Transferencias sin visión de desarrollo y sin reforma de Estado  | El modelo distorsionado de transferencias se divorcia también de las exigencias del desarrollo nacional descentralizado. Por eso, fue implementado sin considerar una visión de desarrollo y la necesidad de reformar el conjunto del Estado. En ese marco, las leyes de gobiernos regionales y locales, fueron debatidas y aprobadas por separado, con incongruencias, debilitando la institucionalidad de ambos, fragmentando la inversión pública.   |
| Inexistencia de descentralización fiscal                         | La reforma descentralista no cuenta con descentralización fiscal, que es clave para preservar las autonomías sub nacionales. Se aprobó una ley de descentralización fiscal que disponía transferir el 50% del IR, SC y del IGV, de los departamentos, si es que se integraban en espacios más amplios, las regiones. Como bien se sabe, muchos departamentos generan escasos ingresos, siendo ese uno de los motivos por qué algunos de estos con recursos no aceptaron integrarse con departamentos pobres, razón por lo que todo sigue igual. Al parecer no habría habido franca voluntad de crear espacios regionales, porque estos significaban una efectiva redistribución del poder y reforzamiento de las autonomías.                                  |
| Transferencias aisladas, fragmentación de las políticas públicas | Con el modelo de transferencias realizado, el gobierno nacional mantiene lo fundamental de la administración pública. El gran decisor en políticas, en la determinación de la inversión pública, en los criterios de priorización, etc. sigue siendo el gobierno nacional. Con la forma caótica de transferencias se ha fragmentado la gestión pública (por ejemplo, gobierno nacional mantiene programas sociales, pero se ha transferido algunas funciones aisladas a los gobiernos sub nacionales).  |

319 Dammert Ego Aguirre, Manuel. Recursos Naturales, Territorios y Lugares en el Proceso de integración Sudamericana: ¿Obstáculos o Potencialidades?. II Foro Internacional Encuentro Alas Perú. Lima, 16-18 de Junio 2011, pp. 4-8



|  |   |
|--|---|
| Sistema centralista de inversión pública y fragmentación de la inversión pública | <p>Se mantiene un SNIP centralista y el hecho distorsionante de que el MEF siga actuando como organismo de planeamiento del Estado, al establecer los planes multianuales a los que subordinan todos los organismos públicos</p> <p>La inexistencia de la descentralización fiscal ha consolidado una distribución asimétrica de los recursos, por incremento del canon a los recursos naturales, motivo por el cual los pocos gobiernos regionales y municipalidades cuentan con significativos ingresos, y los otros pocos recursos. Paralelamente, los procesos de participación ciudadana son promovidos desde el gobierno nacional con un formato que significa una presión de las demandas hacia inversiones fragmentadas, contraponiéndose con las justas demandas de participación de la ciudadanía en las decisiones presupuestales y obras de desarrollo.</p> |
|--|---|

Elaboración nuestra

## 9.5. La institucionalidad para la conducción

### 9.5.1 Las instituciones creadas

El CND, adscrito a la PCM pero como órgano con independencia y autonomía económica, administrativa y técnica, autonomía necesaria para la conducción de una Política de Estado que entraña muchos conflictos de intereses. Por su carácter intergubernamental, con participación de representantes de gobiernos regionales y locales aunque con una presencia limitada, estos tenían la oportunidad de expresar sus experiencias, opiniones y propuestas para una mejor conducción de la descentralización.

Desde su creación hasta su desactivación el 2007 fue el único espacio institucional nacional de articulación política de los tres niveles de gobierno, así como de coordinación, debido a que el marco normativo de descentralización no previó otros mecanismos para ello. Su conformación con 9 miembros, 5 designados por el Poder Ejecutivo y cuatro por los Gobiernos Regionales y Locales, y puesta en marcha, constituyó una gran desafío por la pluralidad de actores y de intereses involucrados con esta reforma<sup>320</sup>.

La SD-PCM, fue presentada por los voceros del Gobierno Nacional como la instancia que se necesitaba para promover el proceso de descentralización de manera concertada entre los tres niveles de gobierno, supuestamente menos burocrática y menos costosa que el CND, es decir de manera más eficiente y eficaz. Pero para muchos de los analistas y mayoría de Congresistas de la Comisión de Descentralización del CRP, al contrario, la SD-PCM era el vehículo que usaría el Gobierno Nacional para recentralizar la conducción del proceso, en el sentido de paralizarlo y seguir concentrando mas poder.

La creación del CCI, pareció en su momento el medio apropiado para el encausamiento positivo de una reforma de Estado que comprometía a tres niveles de gobierno, transfiriendo no solo funciones y recursos sino una importante cuota del poder político, y por lo cual se necesitaba de un espacio nacional de articulación y de complementariedad entre los tres niveles, sin perjuicio de la creación de otros espacios. La convocatoria a la instalación del CCI fue saludada por todas las instituciones representativas de los gobiernos sub nacionales, por implicar la posibilidad de tratamiento compartido por los tres niveles de gobierno de temas comunes como la seguridad ciudadana, la necesidad de un sistema de transporte multimodal que la difícil geografía peruana reclama, la gestión sostenible de los valles que descienden a la costa, la integración real con la amazonia, y otros, que podrían ser abordados por unidades temáticas intergubernamentales. Para lo cual debería definirse una hoja de ruta y un plan de trabajo viables.<sup>321</sup>

320 USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización: Balance y Agenda a Julio 2011. Lima, Septiembre 2011, p. 30

321 AMPE. Municipios-Revista Institucional, Año 5, No 13, Agosto 2011, p. 10

## 9.5.2 Las deficiencias en la institucionalidad

### 9.5.2.1 El CND

Falta de liderazgo en la conducción del proceso, no obstante que su Presidente tenía rango de Ministro y era integrante del Gabinete. No tuvo la capacidad de persuadir a los ministros para que apoyaran la reforma descentralista, menos al MEF, en cumplimiento del mandato constitucional, ni logró definir un conjunto de prioridades con los parlamentarios del oficialismo, menos con el Congreso de la República. Un error serio de la Presidencia del CND fue, a partir de un sesgo administrativo, pretender gerenciar la descentralización cuando ésta es un proceso eminentemente político, basado en el diálogo y la negociación de intereses, políticas y metas, para poder avanzar.

La Presidencia del CND no logró cohesionar propuestas con los representantes regionales y locales, motivo por el que estos se sentían, en cierta medida, ajenos a la conducción del proceso. En el directorio del CND si bien los representantes del Poder Ejecutivo dialogaban con los representantes de los Gobiernos Regionales y Locales sin embargo no negociaban sino que por lo general terminaban imponiendo los criterios del Gobierno Nacional con el argumento de que debían prevalecer los intereses nacionales, es decir, supuestamente representados por los acreditados por el Poder Ejecutivo. En el fondo la mayoría del directorio del CND no hacía otra cosa que reflejar la ausencia de voluntad y de liderazgo del Gobierno Nacional de aquel momento para descentralizar de verdad el Estado peruano<sup>322</sup>. Por ejemplo, los años 2004 y 2005, el Gobierno Nacional en lugar de cumplir con su compromiso de transferir FONCODES y PRONAMACHS retrocedió y hasta se opuso (por supuesto no públicamente), pues esas instituciones permitían “dar trabajo a los militantes” del partido oficialista.

Para revertir los varios déficits en la conducción del CND se plantearon algunas propuestas destinadas a reorientar sus políticas, la reorganización de su estructura y su composición<sup>323</sup>. El Grupo Propuesta Ciudadana (GPC), por ejemplo, sobre la base del seguimiento que venía haciendo al proceso de descentralización formuló un conjunto de criterios para superar las limitaciones en la conducción del proceso, en base a tres elementos:

#### **Recuadro No 3. Propuestas para fortalecer la conducción del proceso**

322 En esta apreciación coinciden Oscar Benavides ex integrante del CND en representación de los gobiernos locales distritales y Raúl Molina, ex funcionario del CND, entrevistados los días 7 y 11 de octubre 2011, respectivamente.

323 USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización: Balance y Agenda a Julio 2011. Lima, Septiembre 2011, p.38

- Primero, renovar los consensos sociales y políticos a favor de la descentralización, mediante un pacto nacional que lo consolide y lo relance como componente esencial de un proyecto de todo el país y en el marco de las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, con la definición consiguiente de las estrategias necesarias. Parte de ese pacto nacional debería ser también los acuerdos regionales y locales que afirmen el rol de los gobiernos sub nacionales y de los actores sociales, económicos e intelectuales en los procesos de desarrollo regional y local.
- Segundo, diseñar las estrategias de desarrollo económico y productivo apropiadas a cada uno de nuestros territorios, basadas en las potencialidades de cada región, priorizando como instrumentos los mapas de necesidades y potencialidades, planes concertados de desarrollo, programas de inversión pública y privada, mapas de competitividad.
- Tercero, el necesario fortalecimiento de las instituciones y de los actores sociales y políticos, reforzando su capacidad de articulación y de representación de los agentes económicos, las organizaciones sociales y las instituciones privadas; así como fortalecer la institucionalidad local y regional sobre la base de reglas de juego claras y firmes para todos; fortalecer los mecanismos de participación y control ciudadanos, para desarrollar relaciones de corresponsabilidad y confianza entre Estado y la sociedad; y, ciertamente, fortalecer un sistema de partidos para que estos se afirmen en el nivel regional y en su voluntad y capacidad fomentar la descentralización y participación ciudadana.

Fuente: Grupo Propuesta Ciudadana. La Descentralización Peruana: Una agenda para relanzar un proceso impostergable. Comité Operativo integrado por Javier Azpur, Epifanio Baca, Eduardo Ballón, Luis Chirinos, Carlos Monge y Gerardo Távara. Cuadernos Descentralistas No 28, Lima, septiembre del 2006, pp.115-116.

Estos tres elementos deberían complementarse con reuniones directas y periódicas de la PCM con los Presidentes Regionales, y que sea la PCM la que asuma la responsabilidad política en la conducción del proceso, y que se instale una instancia de carácter técnico, procedente de la reorganización del CND y de la articulación de funciones con el Centro de Planeamiento estratégico (CEPLAN)

En el curso de su vigencia, el CND mostró retrasos en el cronograma de transferencias y falta de realismo en la ejecución de ellas, debilidad en las acciones de desarrollo de capacidades para la gestión pública descentralizada, carencia de un sistema de información sistemática y falta de una política de comunicación permanente y didáctica para dar a conocer los progresos y dificultades del proceso<sup>324</sup>. Es probable que estas deficiencias del CND sean en el fondo un reflejo de la concepción controlista del proceso por parte del Poder Ejecutivo y de su relación y escasa capacidad de decisión dentro del Poder Ejecutivo para dirigir la descentralización que implica una redistribución del poder estatal<sup>325</sup>.

El momento más crítico en la existencia del CND fue con motivo del fracaso del referéndum de octubre del 30 de octubre en que incurrió no solo en errores de verticalismo, sino mostró toda su precariedad política y técnica, así como orfandad de apoyo gubernamental, lo que se reflejó en que no se creara ninguna región, después de lo cual ingresó a una etapa de parálisis y de incertidumbre, en el marco de la campaña electoral del 2006.

### 9.5.2.2 La SD-PCM

Lamentablemente, ante las deficiencias que mostró el CND, como parte de un estilo inadecuado de gestión por parte del Gobierno presidido por Alejandro y la no adopción oportuna de medidas correctivas, el Gobierno de Alan García optó por desaparecerlo y sustituirlo por otro órgano, la Secretaría de la Descentralización dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros (SD-PCM). Esta decisión sin embargo fue cuestionada por REMURPE, AMPE y parte de los Presidentes Regionales, como los de Cajamarca y Lambayeque, quienes reivindicaron la pertinencia de un órgano intergu-

324 Conferencia Nacional de Desarrollo Social- Comisión de Reforma de Estado. Lima, abril 2011, pp. 5 -6. Ver también el Informe de Evaluación de la Comisión de Descentralización... del CRP, correspondiente a periodo legislativo 2006-2007, p.13 XX

325 Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. Informe de Evaluación de la Descentralización. Periodo Legislativo 2008-2009, p. 61.

bernamental para la conducción del proceso, democrático y concertador, como estaba previsto en el CND<sup>326</sup>. Adicionalmente, en marzo del 2007 se organiza la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) para impulsar, desarrollar, profundizar y defender el proceso de descentralización y consolidar el liderazgo de los Gobiernos Regionales, conforme lo indican sus Estatutos.

En el caso de la SD-PCM, sus problemas tienen que ver con el hecho que nace como un órgano de línea dependiente de la Secretaria General de la PCM, es decir sin la necesaria autonomía ni poder suficiente. Además, no fue fruto del consenso político como lo fue en su momento el CND, sino la decisión unilateral del Poder Ejecutivo. Algo más: es prácticamente imposible que una instancia administrativa y débil pueda conducir un proceso político que requiere de un diálogo intenso y de negociaciones para poder avanzar, que tienen que ver con la redistribución del poder.

La sustitución del CND por la SD marcó el inicio de la relaciones de carácter bilateral entre el Poder Ejecutivo Nacional y los gobiernos descentralizados, en función de sus demandas y su capacidad de negociación<sup>327</sup>. De la lógica de articulación y coordinación intergubernamental institucionalizada en el CND se pasó a una realidad de articulación no institucionalizada con los gobiernos regionales y locales, subordinada a la discrecionalidad de los representantes del gobierno nacional. En este contexto, la ANGR surgida como respuesta a la desactivación del CND logró tener varias reuniones con la Presidencia de la Republica y varios de sus ministros, entre el 2008-2009, para tratar demandas de los Gobiernos Regionales respecto al financiamiento de proyectos de inversión (como carreteras y otros de impacto departamental). Pero por su bajo nivel de institucionalidad y regularidad no se convirtió en un espacio de articulación y coordinación intergubernamental<sup>328</sup>. Y, algo más serio, sus acuerdos no eran vinculantes.

Las instituciones nacionales representativas de los Gobiernos Locales, en cambio, tuvieron cerradas las puertas de Palacio de Gobierno. Este hecho, es un claro indicador de la subestimación a la institucionalidad representativa de los Gobiernos Locales, en comparación a las relaciones con otros sectores como los empresarios, por ejemplo.

Desde su creación, la SD-PCM ha realizado, sin duda, numerosas actividades vinculadas con sus roles. Pero por ser un órgano subordinado en la estructura de la PCM, con escaso poder y sin liderazgo político y técnico firmes en la conducción del proceso descentralizador que no era obviamente la gran prioridad política del Gobierno<sup>329</sup>, ha llevado al proceso a julio del 2011 a una situación de estancamiento, parálisis o bloqueo.

Las limitaciones estructurales de la SD-PCM<sup>330</sup>

Es notorio que este órgano ha realizado muchas actividades como parte de las políticas nacionales orientadoras del proceso de descentralización, como son transferencia de funciones, capacitación, promoción de articulaciones intergubernamentales, incluso elaboración de reglamentos, entre otras. Esto no está en discusión, lo que sí está son los resultados, que ciertamente son bastante preocupantes. Al respecto desde la propia SD-PCM se señalaba hace tres años (2008) ***“que la transferencia de poder político, funciones y recursos, por si sola, no va a mejorar los servicios públicos o cambiar el rostro del Perú; y que ante ello, hoy el desafío ineludible es construir una visión compartida y de largo plazo sobre la descentralización, que la reorienta, pero eso solamente va a ocurrir si los tres niveles de gobierno logran percibirse como engranajes interdependientes de un mismo sistema estatal”***<sup>331</sup>.

326 Azpur, Javier. Aportes para un necesario balance de las reformas descentralistas.. Perú Hoy, Lima, Desco, 2010, p.159

327 ANGR. Documentos de Debate No 5. Aportes a los Gobiernos Regionales en el marco del proceso de Descentralización (2006-2009). Lima, Enero 2011, p.29

328 USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización: Balance y Agenda a Julio 2011. Lima, Septiembre 2011, p. 33.

329 Desde que fue creada la SD-PCM esta ha tenido como responsables: Gróver Pango, Jhon Romero, Raúl Molina, Rolando Esteban y Luis Mattos. Romero estuvo como encargado interino cerca de un año.

330 USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización: Balance y Agenda a Julio 2011. Lima, Septiembre 2011, p.39

331 Presidencia de Consejo de Ministros. Informe sobre la Descentralización Año 2008 y Propuesta de Agenda 2009., pp. 2 -3 Este informe bajo la responsabilidad de Yehude Simon como Presidente del Concejo de Ministros y Raúl Molina como Secretario de Descentralización fue bastante autocrítico en algunos aspectos y por lo tanto atípico. Los otros cuatro informes anuales en el marco del Gobierno de García, fueron complacientes.

¿Era posible que los tres niveles de gobierno se sintieran partes de un mismo engranaje si ni siquiera contaban con un espacio formal de diálogo y concertación de políticas y metas?. La respuesta obvia es NO.

Por carecer de autonomía la SD-PCM fue utilizada para implementar medidas unilaterales del Poder Ejecutivo, sin concertación con los otros dos niveles de gobierno, entre ellas la promoción de los Núcleos Ejecutores o el denominado Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa. Una SD-PCM convertida en brazo ejecutor de decisiones políticas centralistas es lo más ilógico y desalentador, desde una perspectiva descentralista.

De otro lado, la dinámica del proceso de descentralización y su estado actual de construcción de la gestión pública descentralizada hace más evidente que la ubicación de la SD-PCM al interior de la PCM limita seriamente su capacidad de respuesta institucional y de coordinación efectiva con los gobiernos descentralizados. Esto es la consecuencia de su condición de órgano de línea de segundo nivel, que no depende directamente de la PCM, lo que reduce severamente las posibilidades de influir en las decisiones que adoptan otras entidades del Poder Ejecutivo, y particularmente los Ministros. Es también reducida su capacidad de negociación en el proceso de elaboración de normas o en el diseño de políticas de carácter multisectorial, como ocurrió en el caso del Reglamento de la Ley de la Mancomunidad Municipal, en donde el MEF ejerció todo su peso por ser rector de seis sistemas administrativos del Estado, para imponer sus criterios. Esta situación determina que en la práctica el MEF tenga mayor poder de decisión en la descentralización que la propia SD-PCM.

Ese mismo escaso poder político de la SD inferior al del MEF, y su inadecuada ubicación organizacional en la PCM limitan su ámbito de acción, su capacidad de respuesta institucional, y de articulación con los gobiernos descentralizados y, por supuesto, con otras entidades involucradas con el proceso como el CRP, la CGR. Su estructura orgánica y reducido número de recursos humanos (menos de 40 entre directivos, profesionales y técnicos), son factores que limitan la posibilidad de prestar el mismo nivel de atención a las diferentes políticas del proceso de descentralización.

Tal como está la SD-PCM no constituye una instancia en la que se pueda confiar responsablemente la conducción del proceso descentralizador y sus múltiples interrelaciones. Es evidente que una instancia administrativa, débil, sin autonomía, con precarios recursos, carece de la capacidad de conducir un proceso eminentemente político, en circunstancias en que la PCM no tiene como única responsabilidad política la descentralización. Algunos funcionarios de la SD-PCM por las características de su personalidad le pueden dar significativo impulso al proceso, pero con muchos límites<sup>332</sup>.

#### 9.5.2.3 Las limitaciones del CCI<sup>333</sup>

El CCI nació con gran expectativa de importantes sectores descentralistas, pero la oposición inicial del Gobierno saliente de Alan García y luego su ambigüedad respecto a sus roles, haría visible muy pronto la decisión de no ponerlo efectivamente en marcha.

Es cierto que con un retraso de un año, se dio una señal positiva bajo la PCM a cargo de Yehude Simon, instalándolo simbólicamente, sin contar con el reglamento respectivo. Demoró dos años para aprobar el reglamento que dejando de lado una previa propuesta concertada por los tres niveles de gobierno, convirtió al CCI en un órgano meramente consultivo y no decisor. En el marco de este reglamento se convocó a elecciones en dos oportunidades y finalmente se eligieron a los representantes de los Gobiernos Locales el 1º de abril del 2011, que a la fecha no han adoptado ninguna decisión, aparentemente por no haberse instalado respetando las formalidades legales del caso.

REMURPE y la ANGR cuestionan el reglamento aprobado por dejar de lado la representación de todos los departamentos y la diversidad de las municipalidades del país, los engorrosos mecanismos para adoptar acuerdos específicos y por separado con los alcaldes, presidentes regionales y los representantes del Gobierno Nacional para luego emitir el voto por cada nivel, y solo si los tres coinciden habría acuerdo, descartándose la opción democrática y las mutuas concesiones; y el carácter meramente consultivo y no vinculante que se otorga a las decisiones del CCI<sup>334</sup>.

332 Raúl Molina, es responsable de la SD-PCM, entrevistado el 11/10/2011 por J. Díaz Palacios

333 USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización: Balance y Agenda a Julio 2011. Lima, Septiembre 2011, p.40

334 ANGR. Aportes de los Gobiernos Regionales en el marco del proceso de descentralización (2006-2009). Lima, Enero 2011, p.30.

Debe señalarse también que el Gobierno Nacional no tomó en cuenta las importantes sugerencias de la Defensoría del Pueblo para el Reglamento del CCI: asegurar la representación de los alcaldes provinciales de todas las regiones (departamentos) del país, la participación de los alcaldes de las zonas más excluidas, garantizar la inclusión de alcaldes y alcaldesas indígenas, en la perspectiva de asegurar la representación de estas poblaciones en los procesos de concertación y coordinación de las políticas y planes nacionales, regionales y locales<sup>335</sup>. La opinión de las asociaciones de gobiernos locales, no obstante esas limitaciones, es que el CCI debe ser aprovechado para apuntalar la conducción del proceso de descentralización, que hoy está controlado exclusivamente por el Gobierno Nacional<sup>336</sup>.

## 9.6. Conclusiones

### 9.6.1 Problemas de diseño y problemas en la implementación

Se puede afirmar que la descentralización en el Perú tiene dos tipos de problemas, unos de origen y otros de proceso, que están a la base de la conducción.<sup>337</sup>

En el primer aspecto, haber iniciado el proceso sin una estrategia clara y con metas en la diversas dimensiones; no haber tomado en cuenta que el principal problema que debe enfrentar la descentralización es la desigualdad de los desarrollos regionales, traducida en la divergencia entre Lima y la demás regiones y entre ciudades y sus entorno rurales, por falta de integración; y no haber resuelto el problema de regionalización.

En el segundo aspecto, la débil descentralización administrativa, no contar con una instancia de coordinación intergubernamental, a lo largo de todo el proceso; la gran distorsión generada por el incremento del impuesto a la renta, bajo la forma de canon, en el sector minero y petrolero, que ha incrementado las transferencias sin que los gobiernos regionales y locales hayan estado preparados para ello; y la tensión entre la tendencia a la corrupción en todos los niveles de gobierno y las normas para evitarla, lo que hace lenta las decisiones y procesos de gasto e inversión pública, e incide negativamente sobre los resultados que debe mostrar la descentralización.

### 9.6.2 Los límites de la institucionalidad del CND y sus roles en su contexto

La estructura, la organización y conformación del CND obedecieron al contexto inicial del proceso de descentralización, que necesitaba de un intensivo proceso de promoción por el Gobierno Nacional. Esta razón, mas la relativa desconfianza que se tenía sobre los gobiernos regionales que estaban iniciando su gestión y también en los gobiernos locales, explica en parte por qué en la composición del CND predominaban los representantes del Ejecutivo. Actualmente, casi una década después de iniciado el proceso, optar por un esquema similar constituiría un error, considerando la presencia institucional y política que han adquirido los gobiernos regionales y locales, así como el propósito de construir una gestión más descentralizada del Estado, a casi una década de iniciado el proceso. La descentralización plantea un conjunto de escenarios donde las tensiones políticas entre los niveles de gobierno es constante, como consecuencia de que el poder estatal se está redistribuyendo o se encamina hacia ello, razón por la que el tipo de liderazgo del órgano que conduzca el proceso es esencial: no puede ser solo un conductor de carácter técnico sino que debe ejercer también un liderazgo político. La unión de ambos tipos de liderazgo en el órgano que conduce e implementa las políticas de descentralización contribuiría a la estabilidad y sostenibilidad de la misma.<sup>338</sup>

### 9.6.3 Cadena de errores

La conducción del proceso de descentralización se ha visto afectada por varias medidas correlativamente erróneas. Ante las evidencias de una actuación insatisfactoria del CND a partir del 2004-

335 Defensoría del Pueblo. Hacia una descentralización al servicio de las personas: recomendaciones en torno a la transferencia de competencias a los gobiernos regionales. Informe Defensorial No 141, Lima, Agosto 2009, pp.38-39.

336 Opinión de Eduardo Carhuaricra, Gerente de AMPE. Entrevistado el 11/10/2011 por J. Díaz Palacios

337 Gonzales de Olarte, Efraín. Descentralización, Divergencia y Desarrollo Regional en el Perú del 2010. En Opciones de Política Económica en el Perú: 2011-2015. Fondo editorial de la PUCP, José Rodríguez y Mario Tello (editores) Lima, Noviembre 2010, pp.191-192

338 USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización: Balance y Agenda a Julio 2011. Lima, Septiembre 2011, pp. 38-39.



2005, el Gobierno de Alejandro Toledo y el Congreso de ese periodo no asumieron su responsabilidad política, introduciendo los correctivos necesarios y ejerciendo la fiscalización correspondiente, conforme a sus roles constitucionales. En vez de reorganizar y fortalecer el CND como órgano tripartito y relativamente autónomo, el Gobierno de Alan García procedió a desactivarlo y sustituirlo por una instancia de segundo nivel, la SD-PCM, de carácter centralista, con escaso poder político y técnico, y sometida a las prioridades políticas del Gobierno Nacional, causante en muchos aspectos y beneficiario del centralismo. Para revertir la situación de conducción del proceso solo por el Poder Ejecutivo, precisamente el más reacio a la descentralización, mediante la LOPE se crea el CCI como espacio de articulación intergubernamental encargado del seguimiento y fortalecimiento del proceso descentralizador. Sin embargo el CCI no logró instalarse de verdad los tres años siguientes, por falta de voluntad política del Gobierno Nacional, y ante este hecho fue nula la capacidad fiscalizadora del Congreso Nacional y muy débil la reacción institucional de los gobiernos subnacionales<sup>339</sup>.

#### 9.6.4 Los resultados de la débil conducción

Las consecuencias de la debilidad y deficiencias de la gestión del CND y el escaso poder político y técnico y las ineficiencias de la SD-PCM, se reflejan en buena medida en los límites que se identifican en cada una de las dimensiones del proceso. Debe precisarse que es inexplicable el insuficiente uso de los instrumentos fundamentales como información, comunicación, desarrollo de capacidades y la subestimación particularmente del monitoreo y evaluación por las instancias de conducción del proceso. De otro lado, habiendo sido correcto establecer mecanismos de coordinación y articulación, como las comisiones intergubernamentales sectoriales, los CCR y CCL, así como iniciativas de articulación entre gobiernos regionales y gobiernos locales promovidas en algunas circunscripciones, el impulso de estos ha sido muy débil. Una evidencia de esto es que junto al centralismo persiste el pernicioso sectorialismo de los ministerios, y que para las articulaciones regionales-locales no existe un marco normativo nacional orientador, de modo que las acciones que se den en este campo y en el de los espacios de concertación no necesariamente apuntan a los mismos objetivos.

Los resultados de la deficiente conducción del proceso, se reflejan también en varios hechos, particularmente en la pérdida de centralidad de la reforma descentralista, la ausencia de un liderazgo firme y visible en la conducción de la reforma, la exclusión de los gobiernos subnacionales de importantes decisiones, la subordinación de no pocos actores al enfoque del Poder Ejecutivo sobre que la descentralización es **“más dinero para más obras”** (desviación economicista y “obrista”), el no reconocimiento formal de la ANGR y de REMURPE. Pero también destacan en el pasivo de la conducción del proceso, el hecho de no haberse construido corrientes de opinión pública favorables a la descentralización, no enfrentar la denominada “cultura centralista” existente en la burocracia y en los ciudadanos, o promovido actitudes proactivas en los funcionarios y trabajadores públicos respecto a esta reforma descentralista, a fin de que preservando su autonomía desempeñen el rol que les corresponde, distante y distinto de la actitud defensiva o de indiferencia que predomina en ellos. Menos se ha contribuido a enfrentar a una de las amenazas más serias de la reforma que es la cada más intensa corrupción, que lamentablemente cuenta a su favor con la permisividad ciudadana.

Un indicador clave de la pérdida de la prioridad política de la descentralización en la agenda de los partidos y también de los ciudadanos es que a diferencia de la campaña del 2001 en la que si fue un tema importante, en la campaña del 2006 los candidatos presidenciales prefiriendo no abordarla como reacción al fracaso de referéndum, y en la del 2011, fue un tema secundario.

Debe apuntarse que en este panorama se ha permitido que el gran decisor en descentralización en el Perú haya sido y siga siendo el MEF, con el aval de los Presidentes de la República, sector que ha intentado varias recentralizaciones del presupuesto a lo largo del proceso, pero también ha sido el principal factor de resistencia para crear el CEPLAN con las competencias y el poder necesario.

La conducción de la descentralización no ha tenido los recursos necesarios para actuar a partir de la consideración de que ***“el Perú ha emprendido la descentralización de un Estado débil y pequeño, lo que crea problemas adicionales para su funcionamiento, pues a gobiernos regionales que recién están aprendiendo a invertir se les pide que inviertan y a gobiernos locales que administraban la***

339 Conferencia Nacional de Desarrollo Social-CONADES- Comisión de Reforma de Estado. Situación de la Descentralización en el Perú. Lima, Diciembre del 2010, p. 11

*pobreza se les pide lo mismo; aquí están, obviamente, faltando algunos elementos para que no se desaproveche esta extraordinaria coyuntura financiera para avanzar en la descentralización: falta una descentralización administrativa entendida como traslado de capacidades operativas y de organización del gobierno central a los gobiernos descentralizados, falta la descentralización de los recursos humanos para que gente calificada trabaje en los tres niveles de gobierno y contribuyan no solo a formular proyectos sino a ejecutarlos; si no se hace algo al respecto, lo que tendremos es un proceso de descentralización con corto-circuitos permanentes y seguiremos asistiendo a acusaciones mutuas permanentes entre gobierno nacional, regionales y locales, por no saber en qué y cómo gastar o despilfarrar los recursos”<sup>340</sup>.*

Otro resultado negativo es la desatención de la problemática específica de los gobiernos locales. A lo largo de la década la conducción de la descentralización poco ha hecho para contribuir con los gobiernos locales a superar varias situaciones críticas: superposiciones o ambigüedades en la asignación de competencias y funciones entre gobierno nacional, gobiernos regionales y locales (provinciales y distritales); asignación de fondos económicos sin considerar la gran heterogeneidad administrativa (muchos no cuentan con personal calificado), económica, geográfica y demográfica entre municipios; escasa participación de la sociedad civil en la formulación, gestión y vigilancia de los planes de desarrollo concertado y presupuestos participativos<sup>341</sup>.

Lo señalado hace evidente que los modelos de institucionalidad para la conducción del proceso aplicados a la fecha no han sido los apropiados, y que no se ha contado con la voluntad política para reorganizarlos y reorientarlos para fortalecerlos y hacerlos más eficientes y eficaces en el desempeño de los roles asignados; siendo uno de estos el de generar las capacidades para la gestión pública descentralizada, en particular con relación a la inversión pública en un contexto de significativos recursos económicos que se están transfiriendo.

Resumiendo, se puede afirmar que a casi una década de iniciado el proceso de descentralización actual, el centralismo amarrado al sectorialismo tradicional, sigue fuerte y los gobiernos sub nacionales, a pesar de algunos progresos, siguen débiles y vinculados a una gestión pública marcada aún por la ineficiencia y la insatisfacción ciudadana.

#### 9.6.5 Conducción intergubernamental: Una necesidad estratégica.

La continuidad y profundización del proceso de descentralización, y especialmente de regionalización, demanda el rediseño y fortalecimiento de un órgano de conducción del proceso cuya naturaleza, características, estructura y organización se adecúe a los desafíos de la gestión descentralizada e intersectorial del funcionamiento del Estado, en una época de profundas transformaciones. El balance del proceso de descentralización desde los gobiernos regionales incluye la sustentación de que es indispensable garantizar la creación de un espacio intergubernamental en el que deben participar el Ejecutivo, la ANGR y las asociaciones y redes de municipalidades, para definir claramente su contenido y dirección, pero también para ordenarlo en el tiempo<sup>342</sup>.

Avanzar gradualmente hacia un Estado Peruano descentralizado, integrado y unitario, no será fruto de la imposición vertical desde arriba o de la subordinación pasiva desde abajo, sino consecuencia de una construcción político-social dinámica fruto de múltiples procesos de diálogo y negociación, así como de articulaciones al interior del Estado y de la interrelación de este con los ciudadanos y la sociedad civil. La historia peruana es rica en intentos descentralistas que fracasaron por estar marcados por el centralismo no solo por su afán persistente de preservar lo fundamental del núcleo central del poder, además de mantener las instancias de decisión solo a cargo de órganos del Poder Ejecutivo. Esta tradición debe ser corregida, con una instancia intergubernamental.

Un órgano de estas características es indispensable para impulsar la descentralización como proceso necesario para incrementar la “**densidad del Estado**”, entendida como la presencia, funcionamiento y desempeño del Estado para garantizar la provisión de los requerimientos sociales y la demanda de

340 Gonzales de Olarte, Efraín. Los Corto-circuitos de la Descentralización. Artículo publicado en el Diario El Comercio, el 26 de junio del 2008.

341 Lizárraga Bobbio, Raúl. Desarrollo Local: Contexto, alcances e instrumentos de gestión. Red Perú de Iniciativas de Concertación para el Desarrollo Local. Lima, Agosto 2011, p.5

342 GPC. Balance del Proceso Peruano de Descentralización desde los Gobiernos Regionales. Lima, 2008, p. 60

servicios básicos, directa o indirectamente, a todos los sectores de la sociedad y en todos los lugares del Perú, de manera subsidiaria y redistributiva, a fin de cerrar las brechas de acceso a los servicios esenciales. Pero para ello, es necesario que el Estado salga de las capitales de departamentos y de sus principales ciudades y que los gobiernos regionales se descentralicen hacia sus provincias, articulándose con sus gobiernos locales, que el Estado en su conjunto articule políticas eficaces para mejorar la cobertura y la calidad de los servicios públicos, y que aproveche de su potencial de aprender de la experiencia haciendo de la descentralización un proceso de profunda innovación de las políticas y de la gestión pública al servicio de la inclusión social<sup>343</sup>.

#### 9.6.6 Las perspectivas del proceso

No obstante lo señalado, comparando el actual proceso descentralista con otros precedentes y con los escenarios en curso de hoy, es conveniente sopesar algunas apreciaciones que señalan que el proceso iniciado el 2003 es hasta el momento, uno de los más prometedores de los últimos 80 años. Se arriba a esta conclusión en base a los siguientes factores: estabilización macroeconómica e institucional observada la última década, que permite adoptar decisiones con horizontes más previsibles y, sobre todo, decisiones de inversión pensando en retornos de largo plazo; crecimiento económico que ha ampliado y estabilizado los recursos fiscales y viene permitiendo un aumento en las transferencias del gobierno nacional a los sub nacionales; el aprendizaje de los gobiernos sub nacionales en la administración descentralizada, promoviendo e implementando iniciativas de planeamiento, presupuestos participativos en sus territorios, hecho que está generando aunque de manera lenta una estructura administrativa descentralizada capaz de gestionar con ciertos niveles de autonomía y eficacia los recursos públicos; la estabilidad democrática, que se expresa en la elección por tercera vez de autoridades regionales y por novena vez consecutiva a las autoridades locales. Se está evidenciando así de que en democracia los procesos de descentralización avanzan, o por lo menos no retroceden<sup>344</sup>.

Debe señalarse, sin embargo que las variables económicas de esta apreciación son relativamente vulnerables por relacionarse con políticas macroeconómicas y de crecimiento económico basados en la promoción de las industrias extractivas como una de las prioridades, las que enfrentan el riesgo de la incertidumbre por los momentos de crisis de la economía internacional.

### 9.7. Lecciones aprendidas

#### 9.7.1 Conducción concertada garantía de viabilidad y sostenibilidad

La conducción concertada del proceso de descentralización entre los distintos niveles de gobierno será siempre una garantía de sostenibilidad. Lamentablemente, la disposición del gobierno nacional a dialogar y compartir decisiones con los gobiernos sub nacionales ha sido claramente limitada a lo largo de la reforma. El CND, diseñado para cumplir este rol, incluyendo en su instancia directiva la participación de representantes de los gobiernos sub nacionales, fue desactivado por el Gobierno Nacional saliente y sustituido por la Secretaría de Descentralización que por su naturaleza de dependencia orgánica de la PCM, excluyó esa representación, que podía ser mejorada<sup>345</sup>.

#### 9.7.2 Liderazgo democrático firme, pero institucionalizado

La conducción de una reforma tan compleja y de largo plazo, por su naturaleza e intereses en juego, requiere de un liderazgo político democrático firme particularmente del Poder Ejecutivo, a través de un órgano ad-hoc, basado en las articulaciones y consensos intergubernamentales, con los necesi-

343 PNUD. Por una Densidad del Estado al servicio de la gente. Parte I: las brechas en el territorio. Informe sobre Desarrollo Humano –Perú 2009, Lima 2010, pp.15-19.

344 Gonzales de Olarte, Efraín. Descentralización, Divergencia y Desarrollo Regional en el Perú del 2010. En Opciones de Política Económica en el Perú: 2011-2015. Fondo editorial de la UCP, José Rodríguez y Mario Tello (editores) Lima, Noviembre 2010, p. 186

345 ANGR. Aportes de los Gobiernos Regionales en el marco del Proceso de Descentralización (2006-2009). Lima, Enero del 2011, p. 29

rios niveles de participación ciudadana. Una Política Nacional de Descentralización que compromete a los tres niveles de gobierno no puede bajo ningún concepto ser decidida sola y unilateralmente por el Poder Ejecutivo.

El liderazgo en la conducción del proceso no puede ser discrecional, sino debe estar institucionalizado no solo para garantizar señales claras de quién o quiénes conducen el proceso con la transparencia necesaria, sino para asegurar procesos acumulativos que permitan avanzar hacia los objetivos de la descentralización en una perspectiva de largo plazo, evitando así los puntos de quiebre que se producen por los cambios de Gobierno Nacional o los relevos de funcionarios.

### 9.7.3 Todas las entidades públicas involucradas deben alinearse con la descentralización

Por tener la descentralización el carácter de Política de Estado permanente y vinculantes, es indispensable que todas las entidades estatales se alineen con las políticas, objetivos y metas de la reforma descentralista. Este alineamiento será más fácil si se abre un proceso gradual para debilitar y erradicar la fragmentación del Poder Ejecutivo, haciendo intervenir a los sectores ministeriales en la adopción de decisiones fundamentales del proceso de descentralización.

### 9.7.4 La conducción efectiva requiere de instrumentos diversos

La conducción de la descentralización requiere no solamente de un plan de transferencias de funciones sectoriales y de los recursos necesarios, sino del monitoreo y evaluación periódica de las funciones descentralizadas y de sus impactos sobre la calidad de vida de los ciudadanos, de la articulación de la descentralización con otros componentes de la reforma del Estado y de la modernización de la gestión pública, entre otros.

## 9.8. Propuestas

### 9.8.1 La necesidad de un nuevo consenso o pacto político social integral, para reactivar y profundizar la descentralización como componente importante de la reforma del Estado.

Considerando los avances en la conducción del proceso y sus límites, se hace indispensable como parte de una estrategia nacional de reactivación, desbloqueo o reimpulso de la descentralización, construir un nuevo consenso político social y una visión compartida sobre el Estado descentralizado, es decir el proyecto político descentralizador y de regionalización, así como un consenso sobre la estrategia y ruta necesarios.

En términos más precisos, se trata de definir las reorientaciones del proceso de descentralización en función del modelo de Estado que el Perú necesita para impulsar y consolidar los caminos de inclusión social y de crecimiento y desarrollo económico, es decir hacia la conquista de un Estado para todos, afirmando la democracia y ciudadanía, y considerando el aprovechamiento al máximo de las tendencias de articulación económica que genera la globalización del país.

Debe afirmarse, en ese marco, el criterio de que la descentralización es uno de los componentes más importantes de la concepción integral de reforma del Estado y que, por lo tanto, debe articularse y complementarse no por razones teóricas sino prácticas con otros componentes como la búsqueda de un Estado moderno y democrático garantizado por el Estado de Derecho; desburocratizado, eficiente y transparente; Estado fuerte sobre la base de una presión tributaria superior a la que está vigente; el fortalecimiento de la soberanía e integración territorial, y pluriculturalidad; y la seguridad interna y externa<sup>346</sup>.

### 9.8.2 La necesidad de rediseñar y fortalecer la institucionalidad para la conducción del proceso

Componente fundamental de ese pacto político social es enfrentar y resolver el problema de la conducción del proceso descentralizador, en términos de rediseño, fortalecimiento institucional y las

<sup>346</sup> López, Sinesio. Perú Reforma de Estado. Asesor en reforma de Estado de la PCM. Exposición en la III CAREMA. Lima, 26/10/2011

políticas públicas que deben guiar la conducción de la descentralización. Se requiere potenciar el organismo rector de la descentralización, capaz de articular esta reforma descentralista con el proyecto político general de desarrollo del país. Para este efecto se recoge del análisis y debate inicial, las alternativas que siguen:

- a. Evaluar la experiencia de conducción del proceso por la SD-PCM y definir el rol que debe cumplir el CCI, procesando los cambios normativos que permitan el fortalecimiento del proceso de descentralización<sup>347</sup>.
- b. Establecer e institucionalizar una autentica conducción intergubernamental del proceso, con naturaleza vinculante de sus decisiones, sobre la base de una agenda de prioridades y la gestión de los instrumentos necesarios<sup>348</sup>.
- c. Para institucionalizar esta conducción intergubernamental del proceso, considerando los arreglos normativos necesarios para cada caso, evaluar las ventajas y desventajas de las alternativas siguientes y disponer lo pertinente:
  - Hacer del CCI el verdadero órgano de conducción intergubernamental concertada, con representación del Poder Ejecutivo y de las asociaciones representativas de los gobiernos regionales y locales, dotándolo de una Secretaria Ejecutiva con representantes de los tres niveles de gobierno y que los presidentes regionales y locales tengan interlocución permanente en el más alto nivel del gobierno nacional. Complementariamente es necesario conformar instancias de conducción de procesos de desarrollo territorial entre el Gobierno Regional y los Gobiernos Locales de cada departamento, con la participación de las organizaciones sociales más representativas<sup>349</sup>.
  - Crear un “Organismo Intergubernamental de Descentralización” (OID) con poder y autonomía de decisión, con un titular y dirección elegidos con participación de las organizaciones representativas. En esta alternativa el CCI funcionaría como instancia consultiva<sup>350</sup>. La necesidad de que se defina los mecanismos y alcances de la participación de las instituciones representativas de los gobiernos locales y regionales es una demanda unánime de estos actores. Una variante más amplia de este esquema es que el diseño de la conducción del proceso articule a cuatro actores: la PCM como organismo rector del proceso, un directorio intergubernamental creado por la PCM y encargado de definir las políticas necesarias, un CND recreado como órgano ejecutor de las políticas aprobadas por el directorio y el CCI como instancia consultiva del directorio, que podría reunirse unas dos veces al año<sup>351</sup>.
  - Fortalecer el órgano conductor del proceso. Este órgano debe tener autonomía e independencia administrativa, económica y económica, y ser de carácter intergubernamental y estar ubicado en la estructura del Estado para garantizar su funcionamiento. En principio, las funciones que tendría serían las de planificar, ejecutar y monitorear el cumplimiento de las políticas específicas de la descentralización derivadas de los consensos definidos en el CCI, así como de la gestión descentralizada en coordinación con las comisiones intergubernamentales<sup>352</sup>.
  - Otra opción sería restituir el CND como órgano de conducción y dirección y establecer sus relaciones con el CCI que funcionaría como espacio consultivo.

La instancia nacional de conducción intergubernamental del proceso debe revisar y rediseñar su articulación con los diversos mecanismos y espacios de coordinación y articulación creados, con un enfoque de sistema descentralizado. En esta tarea deben incluirse también las articulaciones con las asociaciones representativas de los gobiernos regionales y locales, nacionales y regionales, así como las asociaciones de mancomunidades.

347 Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. Informe de Evaluación de la Descentralización. Periodo Legislativo 2010-2011, p.91

348 Red Perú de Iniciativas de Concertación para el desarrollo Local. Pronunciamiento ante la segunda Vuelta en las Elecciones Presidenciales 2011. Lima, 18 Mayo 2011. <http://www.redperu.org.pe/Vistas/Documentacion/Noticias/Pronunciamentoredperusobrelasegundavueltaelectoral.pdf>

349 GPC. “Aportes para un Nuevo Pacto Nacional por la Descentralización y la Inclusión”. En “Profundizar la Reforma Descentralista. Agenda para el Nuevo Gobierno”. Lima, Julio 2011, p.3

350 ANGR, AMPE y REMURPE. “La Agenda Descentralista”. Lima, Julio del 2011

351 Sugerencia de Raúl Molina, ex Secretario de descentralización en el periodo 2008-2009. Entrevistado el 11/10/2011.

352 USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización: Balance y Agenda a Julio 2011. Lima, Septiembre 2011, p.42

- a. Cualquiera que sea la opción que se defina, es necesario señalar los espacios, la naturaleza y los alcances de la participación de las organizaciones de la sociedad civil.
- b. Corresponde al Nuevo Gobierno Nacional dar curso a su propuesta de instalar un espacio de conducción nacional con funciones de coordinación y articulación de los sectores del Estado con los gobiernos regionales y locales para acelerar el proceso de descentralización, y establecer estrategias de articulación de regiones con criterios de participación y transversalidad, como uno de los medios fundamentales de la política de descentralización que otorgue poder efectivo a las regiones y municipios<sup>353</sup>.

### 9.8.3 Articular el rediseño y el fortalecimiento de la institucionalidad para la conducción del proceso con las necesarias reformas de Estado y modernización de la gestión pública.

Una de las debilidades en la conducción de la descentralización es la marcada separación con otras reformas profundas del Estado, por ejemplo del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo, de los sistemas administrativos, aunque existe consenso en que no solo es necesario sino indispensable articular de modo sinérgico el proceso de descentralización con las reformas del Estado.<sup>354</sup> Esto debe superarse con la mayor coherencia y consistencia en el impulso de los componentes de la Reforma de Estado con los que más deben ser articulados y complementados los cambios que busca la descentralización. El no avance en otros componentes de la reforma del Estado en algunos aspectos es reflejo de la poca capacidad por debilidades estructurales del Estado; en otros es consecuencia de la falta de voluntad política de los gobernantes, que privilegian el desarrollo del mercado en perjuicio del propio Estado. De modo que el impulso de la descentralización como parte de una propuesta más integral de reforma de Estado debe enfrentar estas dos barreras. Otra de las debilidades es su poca articulación con la modernización de la gestión pública, entendida como el enfoque integral y los consiguientes procesos orientados a producir los cambios profundos en los procedimientos de las instituciones que conforman el Estado, para agilizar los trámites y la capacidad de respuesta a las demandas de los ciudadanos.

### 9.8.4 La necesidad de ser sensibles y receptivos las propuestas de los ciudadanos

El rediseño y reconstrucción de la instancia de conducción del proceso, debe ser sensible y receptiva a las ideas de los integrantes de organizaciones de la sociedad civil y de consultores que trabajan permanentemente con los actores directos del proceso a nivel subnacional, como los gobiernos regionales y locales, y que a partir de sus vivencias y del debate en espacios regionales y locales, formulan sus propuestas que por lo general no son tomadas en cuenta. Como un ejemplo de ello, tenemos las sugerencias para mejorar la conducción del proceso, expresadas como respuesta al cuestionario aplicado en el marco de la elaboración de este Informe: Reactivar la instancia de conducción y de su funcionamiento con los ajustes necesarios y participación de la entidades representativas de los gobiernos regionales y locales, formular el Plan Nacional de Descentralización y Regionalización, derogar las medidas recentralizadoras (de las funciones y de los recursos), fortalecer la representación política regional, promover las mancomunidades municipales y regionales, potenciar el desarrollo de capacidades en todos los niveles, facilitar que las OSC ejerzan la vigilancia necesaria, y que se escuche y canalicen las propuestas que viene de “abajo”<sup>355</sup>.

### 9.8.5 La agenda prioridades y los instrumentos fundamentales para la conducción

La conducción del proceso debe ordenarse en torno a un listado de prioridades concertadas para el periodo quinquenal 2011-2016, y específicamente las acciones clave para el primer año. Y, por supuesto, esa agenda de prioridades para la conducción del proceso debe poner en marcha los instrumentos de gestión necesarios, entre los que destacan por su importancia:

353 Gana Perú. Plan de Gobierno 2011-2016. Comisión de Plan de Gobierno. Lima, 2010, p, 41

354 Asociación Presidente Ramón Castilla. Importancia y Urgencia de la Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública al Servicio de la Nación. Cata Pública a los Candidatos a la Presidencia de la República. Lima, 19/05/2011.

355 Díaz Palacios, Julio. Síntesis a las respuestas de representantes sociales al “Cuestionario sobre la Descentralización” aplicada por la presente Consultoría. Pregunta No 5. Lima, 31 de Octubre del 2011.



- El Plan Nacional de Descentralización y Regionalización
- El Plan de Ordenamiento Territorial
- El Plan Nacional de inversión Descentralizada
- La agenda de investigaciones para la innovación de políticas y la gestión pública
- El sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación.

#### 9.9. Propuesta para restablecer en nuevas condiciones intergubernamentales el Consejo Nacional de Descentralización (CND), como organismo político-administrativo especializado, y con el funcionamiento del CCI como organismo consultivo de concertación.

Se ha propuesto, en Octubre 2011, por la SD de la PCM, un proyecto de ley que plantea una de las formulas para establecer una adecuada conducción a la actual reforma descentralista. Su contenido es el siguiente.

##### CONSIDERANDO

Que, el artículo 188º de la Constitución Política Perú establece que la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente del Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país;

Que, el artículo 3º de la Ley Nº 27783 - Ley de Bases de la Descentralización, establece que la descentralización tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población.

Que, los artículos 22º a 24º de la Ley de Bases de la Descentralización, Ley Nº 27783, crearon el Consejo Nacional de Descentralización (CND) como un organismo independiente y descentralizado, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, con calidad de **Pliego Presupuestario**, con una conformación plural, sectorial y territorial, a cargo de un conjunto de atribuciones que aseguraban las adecuadas relaciones que deben existir entre el Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y Municipalidades;

Que, el Artículo 4º de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado – Ley Nº 27658, establece como finalidad fundamental del proceso de modernización de la gestión del Estado, la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos; asimismo señala que el objetivo es alcanzar un Estado: a) Al servicio de la ciudadanía; b) Con canales efectivos de participación ciudadana; c) Descentralizado y desconcentrado; d) Transparente en su gestión; e) Con servidores públicos calificados y adecuadamente remunerados, y f) Fiscalmente equilibrado.

Que, mediante Decreto Supremo Nº 007-2007-PCM se aprobó la fusión del Consejo Nacional de Descentralización - CND con la Presidencia del Consejo de Ministros, fundamentándose dicho dispositivo legal en lo dispuesto en el artículo 13º de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado – Ley Nº 27658.<sup>356</sup>

##### I. ANTECEDENTES NORMATIVOS

- Constitución Política Perú, cuyo artículo 188º establece que la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente del Estado.
- Ley Nº 27783 - Ley de Bases de la Descentralización, mediante la cual se crea el Consejo Nacional de Descentralización (CND) como un organismo independiente y descentralizado, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros.

<sup>356</sup> Dicha norma establece en su numeral 13.1 que, “la fusión de direcciones, programas, dependencias, entidades, organismos públicos descentralizados, comisiones y en general toda instancia de la Administración Pública Central, así como la modificación respecto de la adscripción de un Organismo Público Descentralizado de un sector a otro, **se realizará por decreto supremo**, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, de acuerdo a las finalidades, preceptos y criterios establecidos en los artículos 4, 5 y 6 de la presente Ley y previo informe favorable de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. Las demás acciones que sobre reforma de la estructura del Estado requiera realizar el Poder Ejecutivo serán aprobadas por Ley.”

- Decreto Supremo N° 007-2007-PCM, que aprobó la fusión del Consejo Nacional de Descentralización -CND con la Presidencia del Consejo de Ministros.
- Ley N° 29028, (29.05.2007), que autorizó la transferencia de partidas del CND a la PCM, por el monto de S/. 14 979 961,00.
- Decreto Supremo N° 063-2007-PCM, (14.07.2007), que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, incorporando las funciones de la Secretaría de Descentralización.
- Decreto Supremo N° 027-2007-PCM, que define y establece las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para todos y cada uno de los Ministerios y demás entidades del Gobierno Nacional, señalando como primera política, en materia de Descentralización.
- Decreto Supremo N° 054-2011-PCM, Aprueba el Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021, estableciendo como Eje Estratégico 5 (5.2.) la Descentralización del Estado.

## II.- ANÁLISIS SOBRE LA NECESIDAD DE LA EXISTENCIA DE LA NUEVA ENTIDAD

Es necesario restablecer y fortalecer el Consejo Nacional de Descentralización- CND, con calidad de Pliego Presupuestario, con las prerrogativas establecidas por los artículos 22º a 24º de la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783 y la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, necesarios para el cumplimiento de sus objetivos, y articular una agenda de trabajo que armonice las obras y las inversiones entre los niveles de gobierno.

El proceso de la descentralización requiere de estructuras con estabilidad jurídica y funcional, alejadas de los avatares y de las decisiones coyunturales, dado que la descentralización es una política pública permanente que requiere de una conducción estratégica.

Atendiendo a que la planificación, supervisión, ejecución y control de la política de descentralización requiere de un alto grado de independencia funcional, es necesario que el proceso esté a cargo de un Organismo Público, en el marco de la LOPE, lo que no puede realizarse como órgano de línea de un Ministerio.

Como Organismo Público, en el marco de los niveles de autonomía que la LOPE le asigna a éstos, se podrán adoptar decisiones y ejecutar acciones de manera directa, haciendo de la descentralización un proceso más dinámico y, por ende, menos burocrático.

Siendo un Organismo Público Técnico Especializado, está dirigido por un Consejo Directivo, en el marco de las funciones y atribuciones que señala la Ley de Bases de la Descentralización.

Como Pliego Presupuestal, el titular de la entidad, como máxima autoridad ejecutiva, es el responsable directo de la ejecución del gasto, por lo que la provisión de bienes y servicios y demás contrataciones necesarias para el cumplimiento de sus competencias y funciones serán más directas y ya no dependerán de la autorización de varias instancias administrativas, que demandan tiempo y dilatan la actuación, como lo es ahora, como órgano de línea de la Presidencia del Consejo de Ministros, atendiendo a la magnitud de sus actuaciones, por lo que requieren un nivel de autonomía administrativa que solo se puede conseguir con la calificación de pliego presupuestal.

## III.- ANÁLISIS ACERCA DE LA NO DUPLICIDAD DE FUNCIONES CON OTRA ENTIDAD PÚBLICA.

Las competencias y atribuciones que corresponderán al Consejo Nacional de Descentralización, no se duplican ni se superponen con otro u otros organismos del Estado. Más aún, dado que la legislación ulterior a la Ley de Bases de la Descentralización, creó y asignó competencias al Centro Nacional de Planeamiento Estratégico-CEPLAN y a la Agencia Peruana de Cooperación Internacional –APCI, el proyecto de restablecimiento ha tenido sumo cuidado y empeño de excluir las competencias de dichas entidades de las que corresponderían al CND.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que el Consejo de Coordinación Intergubernamental establecido en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158, es un organismo meramente consultivo.

#### IV.- RECONOCIMIENTO DE LA ASAMBLEA NACIONAL DE GOBIERNOS REGIONALES - ANGR

Entre el 20 y 21 de marzo de 2007, en Huánuco, se acordó la conformación de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), con la finalidad de coadyuvar a la consolidación del proceso de descentralización y el desarrollo equilibrado y sostenible de los Gobiernos Regionales, así como de constituir un espacio representativo de los Gobiernos Regionales ante el Estado y el Sector Privado.

Esta organización es citada en diversas disposiciones normativas aprobadas por Decreto Supremo e incluso a nivel de Ley, considerando su participación en instancias públicas, como por ejemplo:

- El representante de los Gobiernos Regionales integra el Consejo Directivo de PROFONANPE, designado por la Asamblea Nacional de Presidentes de Gobiernos Regionales<sup>357</sup>.
- Un representante de la ANGR es miembro del Consejo Nacional de Seguridad Vial<sup>358</sup>.
- La ANGR conduce el proceso de elección del Presidente Regional miembro del Consejo Directivo del Programa de Reducción de Vulnerabilidades frente al Evento Recurrente de El Niño (PREVEN)<sup>359</sup>.
- El Presidente de la ANGR acredita al representante de los Gobiernos Regionales que integra la Comisión Multisectorial de Alto Nivel encargada de monitorear y fiscalizar la articulación de las entidades prestadoras de salud hacia la constitución del Sistema Nacional de Salud - Comisión PRO-SNS<sup>360</sup>.
- El representante de los Gobiernos Regionales que integra el Consejo Directivo del Fondo de Investigación y Desarrollo de la Competitividad – FIDECOM es designado por la ANGR<sup>361</sup>.
- Un representante de la ANGR puede conformar la Comisión Nacional sobre el Cambio Climático<sup>362</sup>.
- Un representante de la Presidencia de la Asamblea de Gobiernos Regionales puede integrar la Comisión Nacional sobre la Diversidad Biológica - CONADIB<sup>363</sup>.
- Un Presidente Regional en representación de la ANGR integra el Comité Técnico Implementador Nacional responsable de la conducción del proceso de Aseguramiento Universal en Salud<sup>364</sup>.
- Un representante de la ANGR conformó la Comisión Multisectorial en materia de Descentralización Fiscal<sup>365</sup>.
- El Coordinador de la ANGR integra la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción<sup>366</sup>.

El artículo 125° de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972 instituye que las municipalidades tienen como órgano representativo a una o más asociaciones de municipalidades que se constituyen conforme a las normas establecidas en el Código Civil. Esta disposición genérica no ha sido incluida en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales respecto de la representación intergubernamental de los gobiernos regionales.

Por lo expuesto, es preciso dotar a la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales – ANGR, del reconocimiento legal correspondiente como órgano de representación del nivel de gobierno regional, dado que ello colabora en el perfeccionamiento de las relaciones intergubernamentales.

A fin de lograr la legalidad señalada en los puntos precedentes, consideramos pertinente incluir en el proyecto de ley que restablece el Consejo Nacional de Descentralización CND, las siguientes disposiciones:

“Los Gobiernos Regionales tienen como órgano representativo a la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales – ANGR, que se constituye conforme a las normas que sobre Asociaciones se encuentran

357 Artículo 6° del Reglamento del D.L. N° 26154, aprobado por D.S. N° 024-93-AG, modificado por D.S. N° 004-2008-MINAM.

358 Artículo 2° del D.S. 010-96-MTC, modificado por D.S. N° 023-2008-MTC.

359 Artículo 10° del D.S. N° 073-2006-PCM, modificado por D.S. N° 024-2009-PCM.

360 Artículo 3° del D.S. N° 016-2008-SA.

361 Artículo 7° del Reglamento de la Ley N° 29152, aprobado por D.S. N° 003-2009-PRODUCE

362 Artículo 4° del D.S. N° 006-2009-MINAM, modificado por D.S. N° 009-2010-MINAM.

363 Artículo 3° del D.S. N° 007-2009-MINAM.

364 Artículo 3° del D.S. N° 011-2009-SA.

365 Duodécima Disposición Final de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2010 – Ley N° 29465.

366 Artículo 2° del D.S. N° 016-2010-PCM, modificado por D.S. N° 067-2010-PCM.

establecidas en el Código Civil.”

“Los dos representantes de los Gobiernos Regionales que conforman el Consejo Nacional de Descentralización conforme al artículo 23°, numeral 23.2, de la Ley de Bases de la Descentralización, Ley Nº 27783, son elegidos y acreditados por la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales – ANGR.”

#### V.- ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Con el restablecimiento del Consejo Nacional de Descentralización (CND) se tendrán los siguientes beneficios:

- a. Permite organizar y facilitar el adecuado proceso estratégico de descentralización, dado que dicha tarea demanda la existencia de una entidad altamente especializada.
- b. Permitirá atender la agenda nacional de manera progresiva, toda vez que contribuirá al cumplimiento de las políticas en materia de descentralización, los intereses nacionales, promoviendo y garantizando una efectiva participación ciudadana.
- c. Permitirá una adecuada articulación del gobierno nacional con los gobiernos subnacionales.

La presente iniciativa legislativa se implementará con los recursos provenientes de la Secretaría de Descentralización los mismos que serán transferidos al Consejo Nacional de Descentralización, conforme a lo señalado en el presente proyecto de ley.

Asimismo, el presente proyecto de ley no irrogará gasto alguno al Estado toda vez que se está otorgando a una persona jurídica, como lo es la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, el carácter representativo de los Gobiernos Regionales, sin que ello signifique recursos adicionales del tesoro público.

#### EFFECTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL VIGENTE

El presente Proyecto de Ley restablece el Consejo Nacional de Descentralización (CND) y deja sin efecto el Decreto Supremo N° 007-2007-PCM que aprobó la fusión por absorción del Consejo Nacional de Descentralización – CND con la Presidencia del Consejo de Ministros.

La norma propuesta complementa el marco legal del proceso de descentralización, no implicando la modificación de norma alguna.

## Consulta Nacional sobre el Plan Nacional de Descentralización y Regionalización

### Propuesta Metodológica para la Consulta Nacional

#### 1. Marco Político

El Gobierno Nacional, conducido por el Presidente de la República Ollanta Humala, ha priorizado la Descentralización como una reforma política del Estado. Esta priorización se da en un contexto de promesa política *“de un gobierno para todos, caracterizado entre otros términos por: reforma, democracia, inclusión, redistribución, crecimiento, descentralización y concertación”*. En el que *“el ideal de cambio no se concibe sin concertación, sin dialogo político y sin protagonismo de la gente”*, donde *“el gobierno nacional será el principal aliado de los gobiernos regionales y locales”*. (Mensaje Presidencial del 28 de Julio del 2011).

En esa perspectiva, el Programa de Gobierno presentado por el Primer Gabinete del Gobierno del Presidente Humala ante el Congreso de la República en agosto pasado, señalaba como Quinta Política de Estado, el impulso de *“grandes regiones territoriales para el desarrollo”*, y como una de las metas la de *“elaborar y someter a debate el nuevo Plan Nacional de Descentralización y Regio-*

nalización 2012-2016”; anuncio que fue bien recogido por la representación política parlamentaria, autoridades regionales y locales y los analistas.

La Secretaría de Descentralización de la Presidencia de Consejo de Ministros (SD-PCM) como resultado de un intenso proceso participativo entre agosto y primera quincena de diciembre 2011 de coordinaciones, diálogos, estudios y debates en espacios convocados por muy diversos actores y en particular en el Seminario Internacional “*Descentralización y territorio: desafíos para la ciudadanía*” organizado por la PCM los días 5 y 6 de diciembre, ha formulado el Plan Nacional de Descentralización y Regionalización 2012-2016. El listado del conjunto de espacios se presenta en el Anexo Nro. 1.

En este marco se ha reactivado y/o conformado las cinco (5) Juntas de Coordinación Interregional en las que se han presentado y debatido algunos de los lineamientos que ha recogido el PNDR. Así como se ha producido también la reactivación de AMPE y REMURPE en torno a propuestas descentralistas, y el reconocimiento de las Municipalidades Rurales en el Perú.

Igualmente se han tomando en cuenta informes de balance producidos sobre la descentralización en los Gobiernos de Alejandro Toledo y Alan García.

Todo lo que ha servido de base para la formulación de la propuesta preliminar de Plan Nacional de Descentralización y Regionalización como un instrumento técnico político para orientar esta reforma política hacia el 2021, en particular su tercera etapa 2012- 2016, de reactivación, reorientación y profundización de la reforma.

Los principales objetivos de este Plan son los de fortalecer los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, consolidando sus competencias y funciones, y desarrollando las capacidades de autoridades y funcionarios, para generar una nación más integrada, mejor representada y empoderada; promover el encuentro del Estado con el Perú rural y amazónico, para contribuir a revalorar nuestra pluriculturalidad; promover una nueva relación ciudadano-Estado territorio, fortaleciendo las articulaciones entre el Gobierno Nacional, los gobiernos descentralizados y diversas instancias de representación de la sociedad civil, para generar políticas territoriales sustentadas en el diálogo y la concertación.

## 2. Marco legal

Es función de la PCM coordinar las políticas nacionales del proceso de descentralización y de la modernización de la administración pública (inciso 2, del artículo 18); dirigir el proceso de descentralización del Poder Ejecutivo y supervisar sus avances en coordinación con los gobiernos regionales y locales (artículo 19.5), de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo-Ley 29158.

De conformidad con la Ley No 29379 de fecha 28/05/2009, que modifica la legislación en materia de Regionalización, el Plan Nacional de Descentralización y Regionalización debe ser formulado por la PCM y aprobado mediante Decreto Supremo con el voto favorable del Consejo de Ministros. Y se debe realizar una amplia difusión del mismo.

Lógicamente, por la orientación dialogante y concertadora del actual Gobierno Nacional y por la naturaleza intergubernamental, multidimensional e intersectorial de la descentralización, es imprescindible que el Plan Nacional de Descentralización y Regionalización sea formulado de manera concertada entre los múltiples actores públicos y privados involucrados.

La Secretaría de Descentralización de la PCM por Resolución No 2011-PCM-SD, ha declarado conforme la propuesta de Plan Nacional de Descentralización y Regionalización 2012-2016 (PNDR), elaborada por un equipo interno de trabajo, sobre la base de los insumos señalados.

Es más el proceso de descentralización y regionalización debe ser procesada a través de mecanismos de diálogo y concertación política; tal como se establece en la octava política sobre descentralización del Acuerdo Nacional, y es la naturaleza del rol que se le ha asignado al Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI).

## 3. Carácter de la Consulta.

La consulta tiene un carácter nacional buscando la participación del conjunto de los actores, públicos

y privados, involucrados en el proceso de descentralización y la regionalización.

La consulta se hará en base al documento propuesto por la SD de la PCM de Plan de Descentralización y Regionalización; el mismo que recoge algunas de las propuestas de los actores involucrados.

La consulta buscara consensos entre las opiniones y observaciones de los diversos actores, las mismas que serán recogidas en un texto final de Plan que será presentado por la PCM al Ejecutivo para su aprobación.

#### 4. Programa de la Consulta

##### 4.1. Propósito

Reimpulsar el proceso de descentralización construyendo un nuevo consenso político social y una visión compartida sobre el Estado Descentralizado y el proceso de Regionalización torno a la propuesta de Plan de Descentralización y Regionalización de la SD de PCM.

##### 4.2. Objetivo General

Promover la máxima difusión de la propuesta de PNDR y la generación de consensos político-sociales sobre los aspectos fundamentales de esta reforma como política permanente del Estado.

##### 4.3. Objetivos Específicos.

4.3.1. Concertar la visión de la descentralización hacia el año 2021, como componente de la construcción colectiva del Estado Unitario y Descentralizado (EUD).

4.3.2. Construir y consolidar consensos para el periodo 2012-2016, sobre:

- El Enfoque territorial y los desafíos de los territorios en siglo XXI.
- Los sistemas urbanos-regionales en el proceso de descentralización. La potencialidad de las principales ciudades respecto a sus espacios regionales, la infraestructura y los proyectos de integración regional.
- Los sistemas urbanos y sus articulaciones en el territorio en el mediano y largo plazo.
- El Planeamiento del desarrollo territorial nacional.
- *Integración y desarrollo descentralizado.*
- *Cambio Climática y Calentamiento Global.*
- *Guardines de Alta Montaña.*
- *Mar de Vida.*
- *Amazonía Biodiversa.*
- *Territorios comunales de ocupación dispersa.*
- *Sistema de Ciudades*
- *Logística, ciudades e infraestructura.*
- *Integración suramericana.*
- *Brechas territoriales de desigualdad.*
- *Municipalidades Urbanas y Rurales.*
- *Alcance del FONIPREL*
- *Prospectiva territorial*
- Las estrategias del Estado Unitario y Descentralizado y los objetivos de la reforma descentralista.
- Las dimensiones y políticas de la descentralización.
- *Marco Normativo.*
- *Dimensión administrativa*



- *Dimensión Fiscal y el proceso de descentralización fiscal en los gobiernos locales.*
- *Dimensión Económica*
- *Dimensión Servicios públicos, inclusión y Desarrollo Humano.*
- *Dimensión: cultura e interculturalidad*
- *Gestión Innovativa del territorio: Juntas de Coordinación Interregional, Mancomunidades Regionales, etc.*
- Regionalización desde la ciudadanía: Visión compartida, concertación y participación de actores.
- La regionalización
- Conducción intergubernamental de la Descentralización

#### **4.4. Principios generales de la consulta.**

- Democracia
- Participación
- Pluralismo
- Inclusión
- Eficiencia
- Eficacia
- Transparencia.

#### **4.5. Lineamientos Estratégicos.**

- Construir el consenso político social para reactivar, reorientar y profundizar la descentralización con nuevos enfoques y actores más fortalecidos.
- Generar información y difundirla de manera amigable y con la mayor cobertura posible.
- Monitorear y evaluar las diversas actividades de consulta a nivel nacional
- Registrar y sistematizar los aportes al PNDR.
- Afirmar el liderazgo intergubernamental en la conducción del proceso de consulta.
- Consolidar alianzas publico-privadas en la perspectiva de que se conviertan en soportes clave de la implementación del PNDR.
- Promover la participación ciudadana y de OSC.

#### **4.6. Duración del Proceso de la Consulta.**

Seis meses; de enero a julio 2012

#### 4.7. Actores.

Entre los principales actores, públicos y privados, involucrados con el proceso de descentralización y regionalización están:

|                               |                         |                         |
|-------------------------------|-------------------------|-------------------------|
| <b>INSTITUCIONALES</b>        |                         |                         |
| Gobierno Central              |                         |                         |
|                               | PCM                     |                         |
|                               |                         | SD                      |
|                               |                         | Gestión Pública         |
|                               |                         | Ceplan                  |
|                               |                         | Demarcación Territorial |
|                               |                         | Acuerdo Nacional        |
|                               |                         | Sierra Exportadora      |
|                               | M. Integración          |                         |
|                               |                         | FONCODES                |
|                               | M. Salud                |                         |
|                               | M. Educación            |                         |
|                               | M. Producción           |                         |
|                               |                         | Red de Cites            |
|                               | M. Agricultura          |                         |
|                               |                         | AGROIDEAS               |
| Gobierno Regionales           |                         |                         |
| Gobiernos Locales             |                         |                         |
|                               | Municipios Provinciales | AMPE                    |
|                               | Municipios Distritales  | AMPE                    |
|                               | Municipios Rurales      | REMURPE                 |
| <b>INTRA GUBERNAMENTALES</b>  |                         |                         |
|                               | CCI                     |                         |
| <b>ACADEMICAS</b>             |                         |                         |
| Universidades                 |                         |                         |
|                               | ANR                     |                         |
|                               | U. Públicas             |                         |
|                               | U. Privadas             |                         |
| Centros de Investigación      |                         |                         |
| <b>AGRUPACIONES POLITICAS</b> |                         |                         |
| <b>GREMIALES:</b>             |                         |                         |
| Empresariales                 |                         |                         |
|                               | Gremios Nacionales      |                         |
|                               |                         | SIN                     |
|                               |                         | Perú Cámaras            |

|  |                     |                |
|--|---------------------|----------------|
|  | Cámaras Regionales  |                |
|  |                     | Cámara de Lima |
|  | Gremios PYMES       |                |
| Productores Agropecuarios                        |                     |                |
|  | CONVEAGRO           |                |
|  | Cooperativas        |                |
| Sindicales                                       |                     |                |
| <b>COLEGIOS PROFESIONALES: Nacional/regional</b> |                     |                |
|  | Ingenieros          |                |
|  | Arquitectos         |                |
|  | Médicos.            |                |
|  | Abogados            |                |
| <b>SOCIEDAD CIVIL</b>                            |                     |                |
| Redes  | Propuesta Ciudadana |                |
|  | Red Perú            |                |
|  | ANC                 |                |
| ONGs   |                     |                |
| <b>COOPERACION TECNICA</b>                       |                     |                |
|  | GTZ                 |                |
|  | USAID               |                |
|  | Agencia Española    |                |
|  | Cánada              |                |

Esta relación debe ampliarse en el desarrollo de la consulta, debiendo identificarse más precisamente a cada uno de ellos a nivel nacional, regional y local de acuerdo a la ficha que se propone en el Anexo Nro. 2.

#### 4.8. Fases de la Consulta

Fase preparatoria e informativa

Fase de consulta

Fase de consolidación de las sugerencias, comentarios y propuestas

Fase de aprobación oficial del PNDR

##### 4.8.1. Fase preparatoria e informativa: Enero 2011.

- Definición de la composición de la **“Comisión de Consulta del PNDR”- CC-PNDR**, la que estará conformada por:

PCM: Un representante de la Secretaria de Descentralización, uno de la Secretaría de Gestión Pública, uno del CEPLAN y uno de la Oficina de Demarcación Territorial.

Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales: Cinco representantes de los Gobiernos Regionales, a través de las JCI

AMPE y REMURPE: Cinco representantes de los Gobiernos locales.

Dos representantes del Acuerdo Nacional.

Dos representantes de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado, del Congreso de la República

La acreditación de los integrantes a la referida Comisión se hace por las respectivas instituciones.

El representante de la SD-PCM presidirá la Comisión.

La SD-PCM actuara como Secretaría Ejecutiva.

La Comisión Consultiva en la formulación del PNDR actuará como instancia consultiva en la Consulta Nacional. A tal Comisión Consultiva se integraran como nuevos miembros representantes de la Asamblea Nacional de Rectores, los Colegios Profesionales y representantes de la Cooperación Internacional.

b. Los roles de la CC-PNDR son:

- Propone el lema del proceso de consulta
- Elabora y propone la visión de la descentralización al año 2021
- Aprueba el Plan Operativo a propuesta de la SD-PCM
- Propone los temas para las Mesas Temáticas con participación plural
- Propone los temas para las videoconferencias con Gobiernos Regionales, de acuerdo a las necesidades evidenciadas en el proceso de consulta
- Propone los temas de consulta a las Municipalidades vía Sistema de Internet
- Proponer los temas de los foros electrónicos con expertos y líderes sociales

La SD-PCM, mediante un Grupo de Trabajo:

- Elabora y propone el Plan Operativo para aprobación de la CC-PNDR, precisando el cronograma en detalle.
- Brinda apoyo a las actividades previstas en el PO y a otras iniciativas
- Coordina y gestiona la cooperación de los medios de comunicación para una intensa campaña nacional y descentralizada.
- Hace seguimiento de las actividades y las evalúa, e informa los resultados de ello a la CC-PNDR, en cuanto a cantidad de actividades (organiza el directorio), actores que participan, el registro de los aportes por áreas temáticas.

c. La convocatoria del proceso de consulta nacional, en la fecha más apropiada: Reunión del CCI del 26 de enero 2012.

d. Se inicia la difusión del PNDR a través de diversos medios de comunicación: radial, TV, prensa escrita, web, redes sociales.

#### **4.8.2. Fase de consulta:** Febrero- junio 2011

Se considera desarrollar consultas presenciales y virtuales. Esta fase se iniciará con un acuerdo del CCI en su reunión del 26 de enero 2012.

a. Las consultas presenciales se sujetaran al esquema siguiente:

| Reuniones Presencial  | Contenido   |
|---|---|
| Con las Juntas de Coordinación Interregional, en cada macroregión.                              | Complementariamente se organizará una videoconferencia con los Gobiernos Regionales, aprovechando la capacidad instalada para ello. |
| Con Alcaldes elegidos ante el CCI, AMPE y REMURPE, Mancomunidades y con Municipalidades Rurales | Con las Municipalidades Rurales se realizaría un Encuentro Nacional sobre modificatorias al Título XI de la LOM.                    |

|  |  |
|--|--|
| Reunión conmemorativa de la primera década de vigencia de la descentralización en curso (2002-2012)  | Se formulara un programa especial para la reunión conmemorativa.   |
| Con Acuerdo Nacional   | El Acuerdo Nacional por encargo de la CC-PNDR organizará las Mesas Temáticas necesarias.   |
| Con redes y espacios de de la sociedad civil, incluyendo colegios profesionales y Universidades.   | Articulación con las iniciativas y experiencias en curso sobre la descentralización y regionalización..                                      |
| Cooperación Técnica Internacional.   | Concertar con sus planes de cooperación con el Gobierno Peruano y el proceso de desarrollo de las regiones                                   |
| Con Gremios Empresariales (Confecámaras, CONFIEP, ADEX, CAPEBRAS   | Articular con los aspectos del desarrollo nacional y regional como: competitividad, articulaciones productivas, cadenas, productividad, etc. |
| Con instancias sectoriales del Gobierno con programas descentralizados: Proinversión, Sierra Exportadora, Agrorural, CITES, FONCODES, etc. | Articulando su vinculación con el desarrollo de las regiones y aportes al plan nacional.   |
| Con los Ministerios Sectoriales: salud, educación, integración, agricultura y producción.  | Áreas del plan con las políticas sectoriales de los sectores   |
| Comisión de Descentralización del CRP  | Agenda legislativa para poner en marcha el plan.   |
| Seminario Nacional de Consolidación final del PNDR (con invitados internacionales).  | Balance de los aportes del proceso de consultar, ordenarlos y priorizar sus incorporar sus aportes por áreas temáticas.                      |

Para cada uno de las reuniones por tipos de actores se precisarán los temas que deben enfatizar, sin perjuicio de los temas generales.

Las organizaciones representativas de los Gobiernos Regionales (ANGR) y Locales, así como de la sociedad Civil, quedan en libertad para realizar las actividades de consulta que estimen pertinente. Para tal efecto promoverán acuerdos regionales y municipales para viabilizar las acciones de la consulta en su respectivo nivel.

Los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, en sus respectivos ámbitos y en coordinación con las OSC, podrán realizar las consultas necesarias, produciendo preferentemente acuerdos regionales y acuerdos municipales.

b. Las consultas digitales se sujetan a lo siguiente:

- Municipalidades: Municipalidades conectadas al sistema de internet municipal sobre temas específicos
- Sociedad civil
  - Sugerencias y comentarios a través de la Web de la consulta nacional
  - Participación en dos foros electrónicos, uno con expertos a nivel nacional y otro con líderes sociales a nivel nacional, con fechas, temarios y metodología a precisar.

Los aportes de los diversos tipos de actores se irán ordenando y sistematizando y difundiendo periódicamente, con la finalidad de retroalimentar el proceso. Siguiendo el formato que se preparara los aportes se centraran en lo que debe aclararse, eliminar o incorporara en cada área temática del PNDR (Anexo Nro. 3)

La Comisión de Consulta-PNDR emitirá reportes mensuales sobre el particular; los mismos que serán presentados en la web.

#### 4.8.3. Fase de consolidación de los aportes: Julio 2012 (primera quincena)

La Comisión de Consulta Nacional con el apoyo de la SD-PCM y de la Comisión Consultiva que a lo largo del proceso de consulta irá consolidando los aportes pertinentes al PNDR que serán integrados al final del proceso. Culminará esta responsabilidad en la primera quincena de julio 2012.

La PCM, elevará el PNDR en su segunda versión a consideración del Consejo de Ministros, para los fines consiguientes.

#### 4.8.4. Fase de aprobación del PNDR: Julio 2012 (segunda quincena)

Previo análisis y debate, el Consejo de Ministros aprobará el PNDR mediante Decreto Supremo, el mismo que entrara en vigencia al día siguiente su publicación oficial.

La Presidencia de la República dará cuenta de este proceso en su Mensaje Presidencia del 28 de julio del 2012.

### 4.9. Cronograma

| FASE                                      | Actividad Principal  | Ene | Feb | Mar | Abr | May | Jun | Jul |
|---|--|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| <b>I. FASE Preparatoria e informativa</b> | Conformación de la CC- PNDR.   |     |     |     |     |     |     |     |
|   | Convocatoria al proceso de consulta en el CCI del 26.01.2012                               |     |     |     |     |     |     |     |
|   | Plan de Comunicación: mensajes y medios.   |     |     |     |     |     |     |     |
|   | Publicación de los principales instrumentos de la consulta.                                |     |     |     |     |     |     |     |
|   | Difusión del PNDR en Medios de comunicación: Radial, TV, prensa. Web, redes sociales, etc. |     |     |     |     |     |     |     |
| <b>II. FASE Consultas</b>                 | Juntas de Coordinación Interregionales-  |     |     |     |     |     |     |     |
| <b>Presenciales</b>                       | Evento de 20 años de la Descentralización.   |     |     |     |     |     |     |     |
|   | Alcaldes CCI, AMPE, Remurpe, Mancomunidades y Municipalidades Rurales                      |     |     |     |     |     |     |     |
|   | Acuerdo Nacional   |     |     |     |     |     |     |     |
|   | Sociedad Civil   |     |     |     |     |     |     |     |
|   | Cooperación Internacional  |     |     |     |     |     |     |     |
|   | Gremios Empresariales  |     |     |     |     |     |     |     |
|   | Programas descentralizados   |     |     |     |     |     |     |     |
|   | Sectores Públicos  |     |     |     |     |     |     |     |
|   | Comisión del Congreso de la República.   |     |     |     |     |     |     |     |
| <b>Virtuales</b>                          | Tele conferencias con Gobiernos Regionales.  |     |     |     |     |     |     |     |
|   | Sistema de comunicación por Internet con Municipios  |     |     |     |     |     |     |     |
|   | Fórum Virtuales Nacionales   |     |     |     |     |     |     |     |



|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|--|--|--|
| <b>III FASE<br/>Consolidación<br/>de Aportes</b> | Incorporación e información de los aportes recogidos en eventos.                             |  |  |  |  |  |  |  |
|  | Elaboración de Segunda Versión del PNRD  |  |  |  |  |  |  |  |
|  | Elevación al Consejo de Ministros  |  |  |  |  |  |  |  |
| <b>IV FASE<br/>Aprobación</b>                    | Aprobación por el Consejo de Ministros e Informe en el Mensaje Presidencial del 28 de Julio. |  |  |  |  |  |  |  |

#### 4.10. Financiamiento

Para el desarrollo del proceso de consulta se contara con recursos de dos tipos:

Aportes de entidades públicas: PCM, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, otras entidades públicas.

Aportes de la cooperación Internacional: Agencias de cooperación, ONGs, otras.

Perú, Lima, Diciembre 2011

#### Anexo Nro. 1

Lista de Acciones desplegadas durante los últimos meses 2011 (Agosto a Diciembre del 2011)

- 1 No corresponde a este estudio el tema de las CC. PP. llamado aquí ciudades y metrópolis. En este último caso en la Costa figuran dos Metrópolis: De acuerdo a la base de datos del INEI se trata de los CC.PP.: San Juan de Lurigancho y Barrio Obrero Industrial. Lima, o cualquier otra ciudad de gran tamaño es descompuesta de acuerdo al volumen de población de las unidades que según el INEI se hallan en ese ámbito.
- 2 Tómesese nota de que la Ley de Bases de la Descentralización, artículo 29.1 disponía el primer referéndum para el segundo semestre del 2004. Esta fecha es modificada por la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones que fija como fechas de futuros referéndum los años 2005, 2009 y 2013. Al fracasar el convocado par el 2005, se suspenden los previstos para el 2009 y 2003 mediante la Ley 29379 del año 2009.
- 3 Revisado por el Grupo de Trabajo conformado en el marco de la R.M.No 361-210-PC, revisión culminada en marzo del 2011